Transitiecommissie
Sociaal Domein

> Retouradres Postbus 20011, 2500 EA DEN HAAG

Minister Plasterk
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Transitiecommissie Sociaal Domein

p/a Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Contactpersoon
PostbusTSD@minbzk.nl

Kenmerk
TSD-15-004

Uw kenmerk

Datum 3 september 2015
Betreft Derde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein
"Mogelijk maken wat nodig is"

Geachte minister,

In onze tweede rapportage van april 2015 constateerden we dat gemeenten volop bezig zijn om zo goed als mogelijk uitvoering te geven aan hun nieuwe taken. Het transformatieproces staat echter nog in de kinderschoenen. Niet geheel onbegrijpelijk. Het betreft een veranderingsproces, met verschuivingen in macht, zeggenschap en geld. Het brengt de nodige onzekerheid met zich mee, het doet soms pijn en is niet te beheersen. Tenminste niet in de klassieke betekenis van het woord. Bovendien zitten we al jaren vast in de door onszelf aangeleerde rollen en patronen. Met veel verschillende spelers en nog meer verschillende belangen is de complexiteit groot. Die is trouwens niet nieuw. Het nieuwe is dat zij meer zichtbaar is dan ooit. In deze complexiteit ontstaat de neiging om het systeem ter discussie te stellen en de vrijheid die is ontstaan te knechten met (meer) regels en protocollen. Een begrijpelijke, maar verkeerde reflex.

Het is goed dat we ons realiseren dat de verandering groter is dan wij zelf zijn. Onze bureaucratie zorgt voor een balans in de relatie tussen overheid en haar burgers. Zij beschermt de burger voor willekeur. Gelijktijdig beschermt zij de overheid voor het verwijt van machtsmisbruik en onrechtmatig handelen. De bureaucratie, hoezeer wij haar starheid vaak ook vervloeken, biedt veiligheid. Diezelfde bureaucratie moeten we door de opdracht van de drie decentralisaties opnieuw uitvinden. Dat is een fenomenale opgave. We komen uit een wereld waarin we op basis van indicaties exact vaststellen waar een individuele cliënt recht op heeft. Een wereld waarin we doen wat volgens de verordening moet en we het doen zoals het protocol het voorschrijft. We zijn op weg naar een wereld waarin we onderzoeken wat iemand nodig heeft en dat doen we samen met de zorgvrager. Daarmee verandert de relatie tussen overheid en burgers fundamenteel. Van kleine lettertjes naar keukentafelgesprekken. Naar onze mening krijgt juist die verandering tot nu toe te weinig aandacht. De commissie wil daar in haar volgende rapportage begin 2016 nadrukkelijk aandacht aan besteden.

De decentralisaties gaan niet alleen over zorg, participatie en onderwijs maar ook, en misschien zelfs in de eerste plaats, om een andere relatie tussen burgers en

overheid, waarbij de werking van de klassieke bureaucratie in onze verzorgingstaat opnieuw tegen het licht moet worden gehouden.

Het gaat om de praktijk

Innovatie is niet een of ander theoretisch concept. Innovatie is iets dat je kunt zien in de praktijk. Teksten van beleidmakers verliezen elke betekenis als ze niet aansluiten bij het dagelijkse handelen van gemeente, zorgverlener en zorgvrager. Dat wat er in die relatie gebeurt, daaraan kun je zien of er echt iets aan het veranderen is. Dat is dan ook de reden dat de TSD de afgelopen periode juist veel sociale wijkteams heeft bezocht, gemeenten heeft gesproken, expertsessies heeft gehouden en haar netwerk heeft geraadpleegd.[1] Wederom om het verloop van de transitie en transformatie te bespreken en om zicht te krijgen op de vraag of de belofte van de decentralisatie kan worden waargemaakt. Maatwerk is ook het thema waar wij in deze rapportage bijzondere aandacht aan geven. Mede vanuit de casuïstiek van de sociale wijkteams, want als innovatie érgens zichtbaar wordt, is het in die teams, op het scharnierpunt tussen gemeente, professional, vrijwilliger en burger.

Om een beeld te geven van de ervaringen met het leveren van maatwerk, beschrijven we in de bijlage verschillende casussen. Deze zijn illustratief voor waar sociale wijkteams, burgers en aanbieders van zorg en ondersteuning mee worstelen, maar ook waar ze trots op zijn. Het is een greep uit de vele verhalen uit de praktijk van de decentralisaties.

Er is een constatering die de TSD op voorhand wil meegeven: één gezin, één plan, één regisseur, het uitgangspunt van deze hele operatie, is niet mogelijk zonder volmondige samenwerking tussen al die organisaties die de mensen, de kennis en de kunde moeten leveren om tot dat integrale maatwerk te komen. En daar, in die samenwerking, lijkt het nogal eens mis te gaan.

Maatwerk

Praktijk is divers en complex
Onderdeel van de decentralisaties is een nieuwe structuur voor de toegang tot zorg en ondersteuning. Laagdrempelig, integraal en maatwerk zijn nu de principes. En in combinatie met een andere juridische context. Niet meer het recht op een regeling of voorziening, maar de individuele behoefte van de burger staat centraal. Dit heeft belangrijke aanpassingen tot gevolg op lokaal niveau. Elke gemeente vult dit naar eigen inzicht in, maar helder is dat de werkwijze van sociale wijkteams dominant is bij het vormgeven van integraal maatwerk, dichtbij burgers.

De term 'sociaal wijkteam' is een containerbegrip waarachter teams met grote verschillen schuil gaan. Voor alle duidelijkheid, die verscheidenheid is ook de bedoeling. Maar het blijft een lappendeken waarover (nog) geen algemene conclusies te trekken zijn. Idealiter hebben gemeenten in samenwerking met de ver-

---

[1] Bijlage II geeft een overzicht van de gesprekspartners van de leden van de TSD.

schillende partners[2] een visie ontwikkeld over het aanbieden van zorg en ondersteuning. Over de opgaven en taakinhoud, over de toegang, de samenwerking, het bijbehorende mandaat en budget. Of een team zelf interventies verricht of doorgeleidt en met welke deskundigheid en competenties. Afhankelijk van die keuzes zijn teams ingericht en van start gegaan. In deze verscheidenheid viel ons een aantal ontwikkelingen op die we hier willen benoemen.

Een integrale aanpak
Zo zien we deze eerste maanden enthousiasme en inzet om de beschikbare ruimte voor maatwerk te gebruiken en vraagstukken integraal op te pakken. Over het algemeen zijn de teams blij met hun mogelijkheden. Verschillende afzonderlijke indicaties kunnen nu worden geïntegreerd tot één ondersteuningsplan. Verdere verkruimeling van het sociaal domein wordt daardoor tegengegaan. Dat is een goed begin.

Andere gesprekken
Een ander pluspunt is dat we in de praktijk een andere betrokkenheid van beleidsmakers en politiek verantwoordelijken bij het sociaal domein zien ontstaan. Was het casusoverleg tot voor kort het exclusieve domein van professionals binnen teams in een zorgorganisatie, nu worden behalve professionals ook beleidsambtenaren en bestuurders bij dit overleg betrokken. In meerdere gemeenten is een opschalingsmodel ontwikkeld of worden 'mediators' aangesteld die doorzettingsmacht hebben gekregen om ingesleten werkwijzen ter discussie te stellen en ruimte te scheppen voor maatwerk. Bij andere gemeenten wordt het middenmanagement van de taakgebieden Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk en Inkomen samen verantwoordelijk gesteld om dat maatwerk te bieden. Het zijn voorbeelden van een nieuwe houding waar beleidsbepalers en uitvoerders samen zoeken naar de optimale organisatievorm en de haalbare vrijheid van handelen voor de professionals. Daar ziet de TSD absoluut winst, want met elkaar het gesprek aangaan op casusniveau en over de werkwijze is nodig om verandering te bevorderen.

- De TSD ziet winst in de organisatiebrede dialoog op casusniveau en over de werkwijze. Dit is nodig om verandering te bevorderen.

Mogelijk maken wat nodig is
De transformatie vindt zijn basis in kennis van zaken, brede samenwerking en vooral doorzettingsvermogen en lef. De opgave voor sociale wijkteams is zwaar. Met vaak nieuwe collega's zoeken naar een nieuwe werkwijze, dichtbij en met de mensen, in een omgeving die onder een (politiek) vergrootglas ligt. Opboksend tegen oude systemen, vreemde logica's, ingehouwen wetmatigheden, vastgeroeste protocollen.

Opmerkelijk is dat we in de casuïstiek geregeld blokkades tegenkomen in de vorm van ervaren regels of 'waarheden', die in werkelijkheid lang niet altijd die hardheid hebben. Er is bij de teams onduidelijkheid of onbekendheid over waar oplossingen binnen de eigen invloedsfeer liggen en wat als gegeven uit wet- en regelgeving beschouwd moet worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor privacybeperkingen en bij

[2] We denken hierbij aan de lokale partners in de zorg- en participatieketen en in de wijk, aan vrijwilligers en cliëntorganisaties.

de inzet van bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Er is angst voor 'de verkeerde beslissing', die mogelijk gevolgen heeft voor het oordeel van de inspecties of de accountant. De (zelf) opgelegde beleidsbeperking wint het soms van de beschikbare beleidsvrijheid, regels bieden meer houvast dan improviseren. Dat zou niet moeten. De transformatie is juist een uitnodiging voor de professional om meer in de eigen invloedssfeer te trekken. Het gaat er niet om te doen wat mogelijk is, maar om mogelijk te maken wat nodig is.

De boodschap van ruimte en maatwerk moet herhaald worden, om de werkende principes van sociale wijkteams de kans te geven. Het gaat *niet* om gemiddelde scores, om codes, om systemen. Het gaat *wel* om zelfverzekerde teams met ruimte voor maatwerk, herkenbaar in de wijk, die zich veilig en gesteund voelen. Wij roepen raadsleden, wethouders en management op om wijkteams de ruimte te bieden en vertrouwen te hebben in de capaciteiten van de medewerkers. Om hun rol te nemen in het bevorderen van maatwerk en integraliteit, in het wegnemen van belemmeringen in lokale regelgeving en beleid of in de organisatorische en administratieve sfeer.

- Wijkteams: niet doen wat mogelijk is, maar mogelijk maken wat nodig is.
- De TSD roept raadsleden, wethouders en management op om wijkteams de ruimte te bieden en vertrouwen te hebben in de capaciteiten van de medewerkers. Om hun rol te nemen in het bevorderen van maatwerk en integraliteit, in het wegnemen van belemmeringen in lokale regelgeving of in de organisatorische en administratieve sfeer.

Investeer in professionalisering
Mogelijk maken wat nodig is, vraagt ook om een andere professionaliteit. Daar is nog enorme winst te boeken. En niet alleen in kennisopbouw en competentietraining. Investeer ook in het organiseren van het ontwikkel- en leersysteem van de teams zelf. Denk daarbij aan intervisie en peer-learning. Vanuit de reflectieve praktijk leren van elkaar, van de successen en de belemmeringen, van wat (on)veranderlijk en (on)mogelijk is en binnen het team bepalen welke normen daar bij horen.

- De TSD pleit voor de verankering van het leervermogen van de wijkteams in ontwikkel- en leersystemen, bijvoorbeeld met intervisie en peer-learning. Wijkteams: neem hierin het initiatief.

Ook is het van groot belang dat het hoger management investeert in zijn eigen kennis van zaken en inzicht in de problematiek. Over het algemeen oriënteren zij zich vooral op het managen van het proces, terwijl ook inhoudelijke kennis en inzicht nodig zijn om (nieuwe) strategische keuzes te kunnen maken. En om een goede sparringpartner te kunnen zijn voor het bestuur en de medewerkers.

- Inhoudelijke kennis van zaken en inzicht in de problematiek bij het hoger management is nodig om (nieuwe) strategische keuzes te kunnen maken en een goede sparringpartner te kunnen zijn.

Het vermogen van gemeenten om elkaar hierin te ondersteunen en het leerproces te versnellen nemen we als aandachtspunt mee in onze volgende rapportage. Ook zijn we in gesprek met het programma Gemeenten van de Toekomst, onderwijsin-

stellingen en ambtelijke organisaties over de omslag binnen het ambtelijk apparaat (zie tweede rapportage).

Schuldendominantie en kostenbewustzijn
Het hebben van schulden raakt alle facetten van het bestaan van een willekeurige burger. Dat zien we ook terug in de dagelijkse praktijk van de wijkteams. Onze inschatting is dat financiële problemen van cliënten in zo'n 80% van de zaken bepalend is voor het al of niet kunnen vinden van een oplossing. Het is dan ook noodzakelijk om kennis van schuldsanering en (bijzondere) bijstand stevig te verankeren in het sociaal team en in de samenwerking met het taakgebied 'Werk en Inkomen'.[3]

Ook komen situaties voor waarin vooral het 'onlogisch oplossen' tot hoge maatschappelijke kosten leidt. Bijvoorbeeld als iemand vanwege een beperkte huurschuld maanden langer in de maatschappelijke opvang blijft zitten, waardoor de kosten vele malen hoger zijn dan de huurschuld. Met het bieden van hetgeen wat nodig is tegen minder kosten, snijdt het mes aan meerdere kanten.

- De TSD adviseert kennis van Werk & Inkomen, inclusief schuldsanering, stevig te verankeren binnen sociale wijkteams.

Ruimte voor maatschappelijk initiatief
Vol verwachting wordt gesproken over de rol die burgers kunnen spelen binnen het sociale domein. Om te voorkomen dat dit beperkt blijft tot een vorm van wensdenken, zullen burgers initiatieven moeten blijven nemen (en soms hun gemeenten wat steviger moeten uitdagen) en zullen gemeenten hier beleidsmatig en financieel ruimte voor moeten creëren en soms een stapje terug doen. Het is een samenspel dat in de ene gemeente meer aandacht krijgt dan in de andere. Het is in ieder geval een proces waar de TSD belangstelling voor heeft en in de volgende rapportage aandacht aan zal besteden.

Andere positie zorgzoeker stelt hoge eisen aan gemeentelijke dienstverlening
De decentralisaties beogen de verhouding tussen burger en overheid te veranderen. Voorheen waren aanspraken concreet benoemd en juridisch afdwingbaar. Dit maakte de positie van burgers sterk. De nieuwe wetgeving (met name Wmo 2015 en de Jeugdwet) is veel ruimer geformuleerd. In deze nieuwe situatie ontstaat eigenlijk een soort dialoogverhouding, waarin burgers zelf hun keuzes in zorg en ondersteuning kunnen maken. Maar in juridisch opzicht leidt dit tot een schemergebied waarin begrippen als 'keukentafelgesprek', 'eigen kracht' en 'eigen verantwoordelijkheid' leidend zijn. Dat leidt bij zorgzoekers tot de nodige angst en scepsis. Immers, dialoog suggereert een gelijkwaardige verhouding, maar uiteindelijk bepaalt de gemeente (of een sociaal wijkteam) welke zorg en ondersteuning nodig is en wordt ingezet.

Maar het leidt ook tot onzekerheid bij het sociale wijkteam. Er is tenslotte niet meer de centrale indicatie en richtlijn om op terug te vallen. Als de burger niet krijgt wat hij wil, dan moet de medewerker van het wijkteam dat nu zelf toelichten en verantwoorden. Soms letterlijk aan diezelfde keukentafel. Dat is een totaal

[3] Slechts in 55% van de sociale teams is Werk en Inkomen vertegenwoordigd, aldus Movisie. Bron: Sociale (wijk)teams in vogelvlucht, state of the art najaar 2014, februari 2015.

andere rol dan dat zij vroeger hadden en die soms onveilig aanvoelt. Wanneer doe je het goed en wanneer niet. Een heldere en eenduidige normstelling ontbreekt hier ten principale. Het gaat immers om maatwerk en het betrekken van de omgeving bij het zorgplan. Dat betekent dat het iedere keer weer anders is.

- De TSD vraagt gemeenten na te denken hoe wijkteams op een vernieuwende manier hun eigen normen aan de hand van hun eigen praktijk kunnen (blijven) ontwikkelen. Intervisie en onderlinge reflectie aan de hand van praktijkvoorbeelden lijken daartoe een mogelijkheid.

De zelfstandige, maar ook afhankelijke positie van de burger stelt hoge eisen aan de kwaliteit, deskundigheid en zorgvuldigheid van de gemeentelijke dienstverlening. De gemeente zal bij de toekenning van zorg en ondersteuning zichtbaar moeten maken op welke manier aandacht is gegeven aan de situatie van de cliënt, welke afwegingen zijn gemaakt en hoe dit heeft geleid tot een gemotiveerd besluit en op welke wijze de zorgzoeker bezwaar kan maken tegen dat besluit. Verder kunnen binnen een gemeente voorzieningen worden getroffen om meldingen of klachten van zorgzoekers een steviger stem te geven zoals een speciale ombudsman voor het sociale domein. Ook dit aspect nemen we mee in de volgende rapportage.

Privacy
Het privacyvraagstuk is ingewikkeld en blijkt in de praktijk lastig voor een 'integrale' professional in een wijkteam, voor de samenwerking met en tussen zorgverleners en in de administratieve processen. Er bestaan wisselende beelden over wat kan en wat mag; de balans tussen zorgplicht en privacy is niet helder en wordt af en toe oneigenlijk gebruikt in de soms moeizame relatie tussen gemeenten en zorgaanbieders. Hier lijkt eerder sprake te zijn van wantrouwen tussen instituties dan tussen professionals. Voorop staat dat professionals onderling (al dan niet binnen een wijkteam) informatie kunnen uitwisselen in het belang van een cliënt. Iedereen is gehouden aan professionele standaarden, ook de gemeenteambtenaar door het afleggen van de ambtseed. Of de privacygevoelige informatie ook goed wordt geborgd in de administratieve systemen binnen de verschillende organisaties is lastiger. Daar is over en weer meer aandacht voor nodig en zijn duidelijke afspraken tussen organisaties onontbeerlijk.

Wat ook niet helpt zijn de verschillende uitwerkingen van het juridisch kader binnen de drie materiewetten. Dat is weliswaar te begrijpen vanuit het uitgangspunt van de doelbinding, maar binnen de dagelijkse praktijk van een sociaal wijkteam is het redelijk onnavolgbaar. Om in een casus te moeten werken met verschillende richtlijnen rond privacy kan nadelig werken voor maatwerk en de integraliteit van zorg en ondersteuning. Het antwoord op de vraag welke gegevens wel en welke niet verwerkt mogen worden, zal in elke situatie anders zijn. Dat vergt kennis, een zorgvuldig afwegingsproces en ook het nodige doorzettingsvermogen. En op systeemniveau soms aanpassing van de wetgeving, zoals nu blijkt in de jeugdzorg.

Rechtmatigheid

Op bestuurlijk strategisch niveau zijn kennis van zaken en een heldere visie essentieel. Gemeenten moeten scherp hebben wat de opgaven en doelstellingen zijn, hoe en waarop gestuurd wordt en welke financiële- of beleidsinformatie daarvoor nodig is. Beslissingen met directe financiële gevolgen vallen onder de contro-

lelast van de accountant; vaststellen of het doel is bereikt en het evalueren van beleidseffecten niet. Dit moet zich ook vertalen in de afspraken die gemeenten in hun contracten met aanbieders aangaan. Naarmate de controle-eisen gedetailleerder en talrijker worden en (nodeloos) gericht zijn op een financieel gevolg, wordt het voldoen aan de beleidsdoelen en het afleggen van verantwoording daarover lastiger.

Dit zien we ook terug in de signalen dat mogelijk rechtmatigheidsproblemen gaan ontstaan in de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De verschillende regio's en gemeenten hanteren een diversiteit aan eisen, waardoor het voldoen aan deze eisen, het opstellen van passende verantwoording en het aantonen van de rechtmatigheid bijna niet te doen is. Daarbij zijn de administratieve processen nog onvoldoende ingeregeld. Dit alles betekent een bedrijfsvoeringsrisico voor zowel aanbieders als gemeenten.

Om rechtmatigheidsproblemen te voorkomen, zullen contractpartijen op lokaal of regionaal niveau moeten zoeken naar passende en realistische oplossingen.[4] Bijvoorbeeld om in het kader van transitie meer coulant om te gaan met de facturen. Daar is ruimte voor.[5] In het kader van de horizontale verantwoording is het raadzaam om de gemeenteraad hierin te betrekken. Zij kunnen bijvoorbeeld een hardheidsclausule aan het college afgeven. En betrek uiteraard de accountant.

- De TSD roept contractpartijen op om op lokaal of regionaal niveau te zoeken naar passende en realistische oplossingen om rechtmatigheidsproblemen op de korte termijn te voorkomen. Dit in samenspraak met gemeenteraden en accountants.

Op de lange termijn kunnen een landelijk normenkader en een model controleprotocol uitkomst bieden. Compacte, duidelijke en eenduidige spelregels over verantwoording en controle dragen bij aan de borging van de financiële rechtmatigheid en vermindering van de administratieve last. Zoek uniformering waar kan in een set aan minimale vereisten waarover verantwoording moet worden afgelegd en dat tevens ruimte laat voor lokale oplossingen. Op landelijk niveau wordt hierover nagedacht door het Rijk, VNG, zorgbranches en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. Maar wil 2016 niet dezelfde onduidelijkheid kennen, dan heeft dit traject versnelling en een duidelijke keuze nodig. Het is volstrekt helder dat het eigenaarschap hiervoor bij partijen zelf belegd moet worden. Dat wil zeggen bij gemeenten en aanbieders. Het Rijk kan als regisseur optreden om partijen te bewegen (sneller) tot afspraken te komen.

We zien gemeenten die gekozen hebben voor een bekostigingssystematiek waarin wordt gestuurd op outcome en resultaat. Zij hebben minder last van de administratieve problemen en de financiële rechtmatigheid speelt bijna geen rol. Ook het overwegen waard.

---

[4] Omdat uit zowel de Jeugdwet als de Wmo geen specifieke eisen voor financiële rechtmatigheid voortkomen, zijn de gemeentelijke verordening en de lokale overeenkomsten met aanbieders leidend. Die bepalen de vereisten en de benodigde controles om de financiële rechtmatigheid vast te kunnen stellen.

[5] De modeloplegger rechtmatigheid die in april door VNG, VWS en zorgbranches is ontwikkeld, kan daarbij behulpzaam zijn. Zie http://www.vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/nieuws/voorkom-risicos-met-rechtmatigheid-wmo-jeugdwet.

- De TSD ziet voor de langere termijn een landelijk normenkader en een model controleprotocol voor de zorgsector als mogelijke oplossing. Dit traject heeft versnelling en een duidelijke keuze nodig. Het eigenaarschap hiervoor ligt bij partijen zelf. Dat wil zeggen bij gemeenten en aanbieders. Het Rijk kan als regisseur optreden om partijen te bewegen (sneller) tot afspraken te komen.

Problemen rond het declaratie- en betalingsproces

De TSD ontvangt meerdere signalen dat het declaratie- en betalingsproces tussen gemeenten en zorgaanbieders nog niet op orde is. Gegevensuitwisseling verloopt niet optimaal en door problemen met het berichtenverkeer en privacyvereisten komt de facturatie niet goed op gang of wordt buiten het systeem om gewerkt. Soms wordt gewerkt met voorschotten, maar in sommige gevallen worden aanbieders niet of niet tijdig betaald. Ook niet na acht maanden. En als deze praktijk aanhoudt, waar de oorzaak ook ligt, dan dreigen voor zowel gemeenten als aanbieders op korte termijn financiële risico's. Dit vinden wij een zorgelijk perspectief.

De oplossing in deze administratieve problemen ligt vooral bij gemeenten en aanbieders zelf, daar werken ze op lokaal niveau hard aan. Maar het vraagt ook om een gecoördineerde aanpak en een versnelling van ingezette trajecten op landelijk niveau.[6] Het aanstellen van een onafhankelijke procesbegeleider kan daarin helpen. We vragen de staatssecretaris van VWS hierop toe te zien.

- De TSD roept gemeenten en aanbieders op te komen tot een oplossing voor de declaratie- en facturatieproblemen.
- Een onafhankelijke procesbegeleider kan helpen in een gecoördineerde aanpak en een versnelling van ingezette trajecten op landelijk niveau. De TSD vraagt de staatssecretaris van VWS hierop toe te zien.

Zorg voor jeugd

Minder machtstaal en meer samenwerking gericht op transformatie
In de jeugdhulp zien we een dynamiek tussen gemeenten en aanbieders die de commissie zorgen baart. Een zorg die we ook in de tweede rapportage hebben geuit. Door GGZ-instellingen wordt melding gemaakt van wachtlijsten. Bij de specialistische zorg zou juist sprake zijn van een daling van de instroom. Er worden zorgen geuit over het functioneren en de deskundigheid van de sociale wijkteams.

De verklaringen van deze signalen kunnen zeer divers zijn. Daling van de instroom kan te maken hebben met gewenning aan de nieuwe werkwijze of doordat de vraag (terecht of onterecht) ondervangen wordt door interventies van het sociale wijkteam. Wachtlijsten kunnen ontstaan om uiteenlopende redenen. Omdat het (te laag ingeschatte) productieplafond of het aantal afgesproken verrichtingen is bereikt.[7] Een instelling kan een reorganisatie hebben doorgevoerd of er kan spra-

---

[6] Bijvoorbeeld binnen het programma Informatievoorziening Sociaal Domein (iSD) of in het kader van de Werkagenda Administratie en Informatievoorziening die VNG en zorgbranches hebben opgesteld.
[7] In de treeknormen is vastgelegd welke normen gehanteerd worden voor maximaal aanvaardbare wachttijden. Deze zijn in 2000 tot stand gekomen in het zogenaamde 'Treekoverleg' tussen zorgaanbieders en verzekeraars.

ke zijn van een stagnerende uitstroom. De wachtlijst kan hetzelfde zijn als voorgaande jaren en ook kunnen tactische redenen een rol spelen bij de wachtlijstproblematiek.

In de stroeve relatie tussen gemeenten en Jeugd GGZ instellingen worden geregeld allerlei vraagstukken benoemd waarvan soms niet duidelijk is wat nu precies de betekenis ervan is. Het vermeende gebrek aan kennis bij de gemeenten, het belang van de privacy van de cliënt en de professionele verantwoordelijkheid van de zorgverlener worden daarvan wel het vaakst genoemd. Anderzijds twijfelen gemeenten aan de bereidheid van de sector om te transformeren en de zorg voor jeugd in partnerschap aan te gaan. De TSD vraagt zich oprecht af of dit soort argumenten samenwerking in de weg moeten staan. Het lijkt eerder de noodzaak voor samenwerking aan te tonen.

Wat de oorzaken ook zijn, het baart ons zorgen dat de discussie voornamelijk in de media en op bestuurlijk- en brancheniveau wordt gevoerd. Het bevestigt het beeld van een onderling institutioneel wantrouwen. Dat werkt averechts, zelfs escalerend, en dat brengt een oplossing niet dichterbij. De-escalatie is nodig, niet alleen in daden, ook in woorden. Minder machtstaal en meer samenwerking is nodig om het wantrouwen te doorbreken en tot innovatie te komen. Daarvoor moet de nieuwe rol van opdrachtnemer en opdrachtgever, als gelijkwaardige professionele partners met het nodige begrip en vertrouwen, worden aanvaard. Evenals een herdefiniëring van de professionele autonomie van de zorgverlener. Goede zorg voor het kind moet in een bredere context worden geplaatst, de mogelijkheid van het bieden van een integrale aanpak is de norm. Wanneer de sector en gemeenten bereid zijn deze denk- en werkwijze te aanvaarden, kan het ook mogelijk worden om administratieve obstakels uit het oude systeem, zoals de DBC-systematiek en de diverse productcodes en de daarop gebaseerde verantwoording, op te ruimen. Dat is de weg naar innovatie. De TSD biedt aan te faciliteren bij dit proces, op een vergelijkbare wijze als bij de Code Verantwoordelijk Marktgedrag Thuisondersteuning.

- Minder machtstaal en meer samenwerking is nodig om het onderlinge wantrouwen in de jeugdhulp te doorbreken en tot innovatie te komen. Daarvoor moet de nieuwe rol van opdrachtnemer en opdrachtgever worden aanvaard. Evenals een herdefiniëring van de professionele autonomie van de zorgverlener.
- De TSD roept gemeenten en de JGGZ-sector op deze nieuwe denk- en werkwijze te aanvaarden, waardoor ook oude administratieve systemen opgeruimd kunnen worden.

En de feitelijkheden boven tafel
Op lokaal (regionaal) niveau moeten zo snel mogelijk de feitelijkheden boven tafel komen in een gesprek tussen gemeente(n) en aanbieders. Analyseer samen wat er gebeurt, hoe het loopt en welke oplossingen er zijn, gegeven het aantal cliënten, de verwijsmogelijkheid via de huisarts en het beschikbare budget. Betrek daarin de mogelijkheden voor herschikking. Stel een ontwikkelagenda op en houd zowel de korte als de lange termijn voor ogen. Gemeenten moeten hier de regie nemen.

- De TSD roept gemeenten en aanbieders in de jeugdhulp op om het gesprek aan te gaan over de wachtlijstenproblematiek bij GGZ-instellingen

en de dalende instroom bij de specialistische zorg. Analyseer de feitelijke situatie en benut het herschikkingsinstrument.
- Gemeenten moeten hier de regie nemen en de verwijsmogelijkheid via de huisarts erin betrekken.

Het zou de gemeenten helpen als voor deze gesprekken gebruik kan worden gemaakt van de kennis en ervaring die de zorgkantoren en de zorgverzekeraars in voorgaande jaren hebben opgedaan over het verloop in de jeugdhulp. Ook stellen we voor dat zorgaanbieders en gemeenten afspraken maken over het geven van informatie over de daadwerkelijk geleverde zorg aan het einde van een kalenderjaar (te beginnen met 2015) en de nog te verrichten zorg in het daaropvolgende jaar, waardoor het schadelastjaar gelijk wordt aan het boekjaar. Met het voordeel dat een gemeente zicht krijgt op de verleende zorg en bijbehorende kosten. Als de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de DIS-informatie ten gevolge van de afgesloten DBC's op 31 december 2014 ter beschikking zou willen stellen, dan levert dat een vergelijkingsmogelijkheid op tussen realisatie 2014 en 2015. Dat helpt gemeenten en zorgaanbieders om het goede gesprek te voeren voor de contractering van 2016. Daartoe vragen we de medewerking van de staatssecretaris van VWS.

- Om zicht te krijgen op de omvang van de verleende zorg en bijbehorende kosten stelt de TSD voor dat zorgaanbieders en gemeenten afspraken maken over het geven van informatie over de daadwerkelijk geleverde zorg aan het einde van een kalenderjaar (te beginnen met 2015) en de nog te verrichten zorg in het daaropvolgende jaar.
- De TSD vraagt medewerking van de staatssecretaris van VWS en de Nederlandse Zorgautoriteit om de DIS-informatie ten gevolge van de afgesloten DBC's op 31 december 2014 ter beschikking te stellen aan gemeenten.

Samenhang tussen wmo, curatieve en langdurige zorg

De transformatie is voor gemeenten en betrokken partijen een grote opgave. De doelstelling om betere zorg te realiseren, zo integraal mogelijk, dichtbij en met de burger, met minder middelen maakt dat de financiers van de zorg (gemeenten, zorgkantoren, zorgverzekeraars) hun samenwerking moeten versterken. Met vereende krachten en met respect voor elkaars rol en positie.

Een stevig samenwerkingsverband tussen de zorgfinanciers kan van grote waarde zijn voor de zorginfrastructuur, voor de cliënt en voor de belastingbetaler, op korte en lange termijn. Gemeenten zijn gebaat bij de informatie van zorgkantoren die het zicht van gemeenten op de doelgroep aanvult. Ook de kennis en ervaring van zorgkantoren en zorgverzekeraars met het inrichten van het toezicht en de materiële controles kunnen gemeenten goed gebruiken. Voor zorgkantoren biedt de samenwerking de mogelijkheid om te toetsen of een efficiënt aanbod van voorzieningen is bereikt. Het tempo van extramuraliseren[8] kan voor een gemeente met een instelling voor Verpleging en Verzorging binnen haar gemeentegrenzen aanleiding zijn voor het maken van andere keuzes bij investeringen in zorg- of woonvoorzieningen. Het zorgkantoor en gemeente hebben beiden baat bij een zo goed mogelijk inzetbare en duurzame infrastructuur voor dagbesteding. Hetzelfde geldt voor crisisbedden. Afstemming over (gezamenlijke) inkoop is gewenst. Gemeen-

[8] In 2020 moet 30% van de intramurale zorg zijn geëxtramuraliseerd.

ten en zorgverzekeraars hebben er baat bij om de doelgroep 18-/18+ zo goed mogelijk door te geleiden naar volwassenenzorg en om goede afspraken te maken over de inzet van wijkverpleegkundigen in de wijkteams.

Dus ook hier het devies: ga met elkaar in gesprek. Tot 1 juli 2015 werd het gesprek aangejaagd door de regiosecretarissen Hervorming Langdurige Zorg. Nu zullen betrokken partijen zelf de handschoen moeten oppakken. Gemeenten moeten hier het voortouw in nemen. Maar gegeven het gezamenlijk belang voor een effectieve en kwalitatieve zorg, roept de TSD nadrukkelijk de zorgverzekeraars en zorgkantoren op om de samenwerking met de gemeenten concreet en praktisch vorm te geven. Het Jongerius-overleg (tussen directeuren sociaal domein G32 en directeuren inkoop van de zorgverzekeraars) is een mooi begin. Maar we ontvangen ook signalen dat contact met gemeenten hardnekkig wordt gemeden. Praktische afstemming en samenwerking wordt in een enkel geval met veel moeite en uithoudingsvermogen en op zeer beperkte schaal tot stand gebracht. We hopen niet dat dit een beleidskeuze is van zorgverzekeraars, want dat zouden wij onbegrijpelijk en zeer onwenselijk vinden. Ter stimulering van de samenwerking kan de staatssecretaris van VWS de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) vragen om vanuit haar reguliere toezicht te bekijken of zorgverzekeraars en zorgkantoren voldoende aansluiting op en samenwerking met gemeenten zoeken, waardoor betere garanties zijn voor het realiseren van het geheel aan zorgdoelstellingen.

- Een stevig samenwerkingsverband tussen de zorgfinanciers is nodig voor de zorginfrastructuur, voor de cliënt en voor de belastingbetaler, op korte en lange termijn. De TSD roept zorgverzekeraars en zorgkantoren op om samen met gemeenten de samenwerking concreet en praktisch vorm te geven.
- Ter stimulering van de samenwerking kan de staatssecretaris van VWS de Nederlandse Zorgautoriteit vragen om vanuit haar reguliere toezicht te bekijken of zorgverzekeraars en zorgkantoren voldoende aansluiting op en samenwerking met gemeenten zoeken.

Beschermd Wonen

Uit ons netwerk bereiken ons signalen over zorgelijke praktijksituaties die ontstaan bij herbeoordelingen van indicatie GGZ-B naar GGZ-C (Beschermd Wonen) en bij het omzetten van de indicatie GGZ-C van Zorg in Natura (ZIN) naar een Persoonsgebonden Budget (PGB). Het betreft hier cliënten die in de regel zeer kwetsbaar zijn. Gemeenten zien dat betrokken cliënten vaak niet in staat zijn zelf de regie te voeren over hun budget noch over de uitvoering van zorg. De kans op misbruik door PGB-aanbieders is groot en gemeenten ontvangen hierover ook concrete signalen.

Zo treffen toegangsmedewerkers schrijnende gevallen aan van PGB-aanbieders die onvoldoende kwaliteit van zorg leveren en de herbeoordeling van GGZ-B naar GGZ-C gebruiken om onder het toezicht van de IGZ uit te komen. Het gaat ook om huisvesting die niet voldoet aan de kwaliteitseisen van beschermd wonen. Ze komen bijvoorbeeld woonvoorzieningen tegen zonder gemeenschappelijke ruimten en woonruimten op recreatievoorzieningen (bungalowparken en camping). En door middel van het koppelen van de woonfunctie aan zorg worden cliënten geconfronteerd met gedwongen winkelnering. Cliënten zijn afhankelijk van de zorgaanbieder, omdat die de woonvoorziening aanbiedt of een huurcontract heeft met de

woningcorporaties. In het laatste geval wordt met het beëindigen van de zorg ook het huurcontract opgezegd.

In het algemeen is er landelijk nagenoeg geen doorstroom uit Beschermd Wonen. Deels omdat cliënten willen vasthouden aan het overgangsrecht, maar deels ook omdat er geen passende woonvoorziening voorhanden is. Daardoor komen gemeenten in de knel bij het herbeoordelen. Gemeenten winnen tijd door indicaties te verlengen en doen dat dan ook veelvuldig. De huidige overgangsregeling (met behoud van indicatie voor 5 jaar) brengt het risico met zich mee dat de schaarse beschermd wonen plekken oneigenlijk worden gebruikt. Cliënten weigeren – onder druk van de bovengeschetste problematiek - een lichtere indicatie. Ook hebben cliënten een gerede kans om bij het zelfstandig wonen boven de huurtoeslaggrens te komen waardoor het zelfstandig wonen praktisch onhaalbaar wordt.

Wij zijn er ons van bewust dat deze praktijken onder het regime van de AWBZ zijn ontstaan en we realiseren ons dat het een complex onderdeel vormt van de Wmo. Dat neemt niet weg dat gemeenten onvoldoende mogelijkheden in handen lijken te hebben om tot een daadwerkelijk effectieve aanpak te komen. Het is de vraag of het lange overgangsrecht en de mogelijkheid voor een PGB in de huidige omstandigheden in het belang zijn van deze kwetsbare groep cliënten.

Overgangsrecht

In het belang van de transformatie, de cliënten en de medewerkers in de zorg zijn wij van mening dat termijnen van het overgangsrecht niet verlengd moeten worden, bijvoorbeeld door het herindiceren van cliënten uit te stellen. Standvastigheid en kaders zijn gewenst. Verlengen draagt niet bij aan het accepteren van de nieuwe koers en het realiseren van innovaties. Het biedt partijen de mogelijkheid om noodzakelijke veranderingen uit te stellen. Dit zien we ook al terug bij de overgangsmaatregelen die een langere termijn kennen. Zo vormt het werken met de DBC-systematiek in de jeugdzorg een hindernis om tot een nieuwe, beter toepasbare en vereenvoudigde bekostigingssystematiek te komen. Langdurige overgangsmaatregelen kunnen ook onbedoeld in het nadeel van cliënten werken, zoals hiervoor ook is geschetst bij de cliënten met een indicatie van Beschermd Wonen.

- De TSD adviseert om vast te houden aan de eerder vastgestelde termijnen van het overgangsrecht en deze niet te verlengen.

Terugblik tweede rapportage

Code verantwoordelijk marktgedrag thuisondersteuning

Ten aanzien van de inkoop van WMO- en Jeugdzorg en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt hebben we in onze vorige rapportage het kabinet geadviseerd de jaren 2015 en 2016 te benutten om samen met de sector voor huishoudelijke hulp te komen tot een toekomstgerichte werkagenda voor de persoonlijke dienstverlening. Het kabinet heeft dit advies overgenomen en op 22 juni 2015 is ons ge-

vraagd een faciliterende rol hierin te vervullen.[9] De opdracht aan de TSD bestaat uit:

- Het faciliteren van de totstandkoming van een 'code verantwoord marktgedrag', naar het voorbeeld van de schoonmaaksector, met oog voor de korte en lange termijn uitdagingen op de arbeidsmarkt en de regionale en lokale diversiteit (geen landelijke blauwdruk).
- Het formuleren van een toekomstgericht perspectief voor de dienstverlening aan huis gericht op innovatie en het ontwikkelen nieuwe vormen van ondersteuning thuis, met oog voor de regionale en lokale diversiteit (geen landelijke blauwdruk).

Samen met een aantal gemeenten en aanbieders en het CNV is de TSD aan de slag gegaan. Het eerste deel van de opdracht is eind augustus 2015 afgerond met de ondertekening van de Code Verantwoordelijk Marktgedrag Thuisondersteuning. De Code biedt een helder kader met gespreksthema's, praktijkvoorbeelden en een handreiking kostprijsopbouw, waardoor een kwalitatief goed aanbestedingsproces kan worden ingericht; transparant, volledig en in partnerschap. Dit is van groot belang voor de volgende inkoopronde en daarmee voor de medewerkers. Het is de bedoeling dat steeds meer partijen zich gaan aansluiten bij de Code. Dat kan via www.transitiecommissiesociaaldomein.nl. In september is het gesprek gestart over het andere deel van de opdracht, dat wil zeggen het formuleren van het lange termijn perspectief.

Monitoring en inspectietoezicht

De transformatie ook op Rijksniveau een uitdaging
Ten aanzien van de aanbevelingen uit de tweede rapportage over de monitoring en het inspectietoezicht zien we aarzelende stappen. Met name in het politiek beleggen van de regierol. Gemeenten worden geacht te transformeren en oude rolpatronen ter zijde te schuiven. De nadruk wordt gelegd op ontkokering en het leggen van dwarsverbanden, zelfs buiten het sociaal domein. Hen wordt gevraagd de administratieve lasten te beperken en niet in de regelreflex te schieten. Het is opmerkelijk dat de departementen, de inspecties en ook de Tweede Kamer daar zelf moeite mee hebben. Gemeenten hebben daar last van. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) moet zijn regierol hierin steviger vorm geven.

Integraal inspectietoezicht
Vanuit het Rijk moet er echt helderheid komen over de werkwijze van de verschillende inspecties. Departementen geven aan dat er stappen worden gezet, maar in de praktijk wordt dit nog niet zo ervaren. Voor wat betreft het systematischer vormgeven en inrichten van het integrale inspectietoezicht in het sociaal domein reageerde het kabinet dat deze verantwoordelijkheid kan worden opgepakt door de Inspectieraad. Dat vindt de TSD 'meer van hetzelfde' en daarmee weinig perspectiefvol. Politieke verankering is nodig om bestaande kaders te doorbreken en het in gang gezette proces verder te stimuleren. Vandaar de oproep aan de minister van BZK om de politieke verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken. Zodat

[9] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/06/22/opdracht-tsd-code-verantwoord-marktgedrag.

het integraal toezicht consistenter en intensiever en ook sneller vorm wordt gegeven. Met één benaderingswijze en uniforme governance.

- De TSD roept nadrukkelijk de minister van BZK op om de politieke verantwoordelijkheid te nemen voor het systematischer vormgeven en inrichten van het integrale toezicht in het sociaal domein.

Overigens horen we ook dat het gemeentelijk Wmo-toezicht niet of in beperkte mate van de grond komt. Een aantal gemeenten vindt het lastig scherp te krijgen waar de grens tussen landelijk en lokaal toezicht ligt en met welke kwaliteitseisen ze moeten werken. We dagen gemeenten uit een aantal koplopers de opdracht te geven om het beleid, proces en de eisen uit te werken in een lokaal toepasbaar model voor Wmo-toezicht. Uiteraard in afstemming met de cliëntorganisaties en aanbieders. En waar mogelijk met gebruik van standaarden en handreikingen die al ontwikkeld zijn.[10]

- De TSD daagt gemeenten uit een aantal koplopers de opdracht te geven om het beleid, proces en de eisen voor Wmo-toezicht uit te werken in een lokaal toepasbaar model.

Samenhang monitoring
Ten aanzien van het drastisch en blijvend beperken van de administratieve lasten heeft het Rijk een voorbeeld functie. Het is niet voor niets dat de commissie een sterkere regie vraagt van de minister van BZK. Om de sturing richting departementen serieus ter hand te nemen, om een gestructureerde uitvraag en een gecontroleerde set aan gegevens te creëren - met een stringente bewaking op uitbreiding van de uitvraag - is het nodig dat de minister zijn opdracht om te komen tot één monitor sneller vorm gaat geven. Dit veronderstelt dat departementen én parlement zich bewust moeten zijn van de effecten van het gedrag als een 'rupsje-nooit-genoeg'. Zo lazen wij met enige ongerustheid de brief van de leden van de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken van 9 juni jl., waarin zij de minister van BZK informeert over de wijze waarop zij geïnformeerd wil worden.[11]

Departementen en parlement, beheers reflexen om de onzekerheid te willen controleren met (meer) informatie. Bekijk kritisch wat wordt verstaan onder stelselverantwoordelijkheid, welke informatie daarvoor noodzakelijk is en richt daar de uitvraag op. Sluit aan bij elkaars en bestaande informatiebronnen en denk aan alternatieve vormen.

- De TSD vraagt de minister van BZK om zijn opdracht om te komen tot één monitor sneller vorm te geven.
- De TSD vraagt departementen én het parlement om kritisch te kijken naar welke informatie strikt noodzakelijk is om te voldoen aan de stelselverantwoordelijkheid en informatieplicht en daar de uitvraag op te richten. Sluit aan bij elkaars en bestaande informatiebronnen en denk aan alternatieven.

---

[10] Zoals van de VNG (bijvoorbeeld het model basisset kwaliteitseisen), de Inspectie Gezondheidszorg, het Zorginstituut Nederland en kennisinstituten.
[11] Zie http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D21852.

Wat betreft de gemeentelijke informatie heeft de TSD in de vorige rapportage gemeenten aangesproken om gebruik te maken van de gemeentelijke monitor. Het kabinet onderschrijft dit belang in haar reactie en ook de VNG geeft aan zich maximaal in te zetten om het aantal aangesloten gemeenten spoedig te verhogen. Maar naar wij begrijpen is het aantal aangesloten gemeenten minimaal toegenomen. Half augustus stond de teller op 255. Daarom willen wij de oproep aan gemeenten met klem herhalen en de VNG uitdagen om het belang nog beter uit te dragen. Gemeenten verliezen geen autonomie door een efficiënte verantwoording. Het is wél randvoorwaardelijk om de administratieve lasten te beperken en om het lerend vermogen – door benchmark - te vergroten.

- De TSD roept nogmaals gemeenten op om gebruik te maken van één monitor: de gemeentelijke monitor.

Samenvattend

Transformatie vraagt om tijd, ruimte en vertrouwen. Om verbinding, partnerschap en gedeelde verantwoordelijkheid. Om zelfreflectie en het (leren) accepteren dat we te maken hebben met verschillende culturen, dynamiek en werkelijkheden. De complexiteit is alleen te reduceren door deze verschillen te (er)kennen en van elkaar te leren. We benadrukken het belang van lokale en regionale dialoog waarbij vanuit een gedragen toekomstvisie wordt gewerkt aan manieren om 'de weg er naar toe' in te vullen. Samenwerking en een voortdurend en gelijkwaardig gesprek tussen partijen is de enige weg naar innovatie. Ook binnen de gemeentelijke organisatie en in de sociale teams. Het gaat niet om gemiddelde scores, om codes, om systemen. Het gaat om goede zorg en ondersteuning voor burgers die daar behoefte aan hebben, om mogelijk te maken wat nodig is.

Onze adviezen uit deze rapportage op een rijtje.

Maatwerk

- De TSD ziet winst in de organisatiebrede dialoog op casusniveau en over de werkwijze. Dit is nodig om verandering te bevorderen.
- Wijkteams: niet doen wat mogelijk is, maar mogelijk maken wat nodig is.
- De TSD roept raadsleden, wethouders en management op om wijkteams de ruimte te bieden en vertrouwen te hebben in de capaciteiten van de medewerkers. Om hun rol te nemen in het bevorderen van maatwerk en integraliteit, in het wegnemen van belemmeringen in lokale regelgeving of in de organisatorische en administratieve sfeer.
- De TSD pleit voor de verankering van het leervermogen van de wijkteams in ontwikkel- en leersystemen, bijvoorbeeld met intervisie en peer-learning. Wijkteams: neem hierin het initiatief.
- Inhoudelijke kennis van zaken en inzicht in de problematiek bij het hoger management is nodig om (nieuwe) strategische keuzes te kunnen maken en een goede sparringpartner te kunnen zijn.
- De TSD adviseert kennis van Werk & Inkomen, inclusief schuldsanering, stevig te verankeren binnen sociale wijkteams.
- De TSD vraagt gemeenten na te denken hoe wijkteams op een vernieuwende manier hun eigen normen aan de hand van hun eigen praktijk kunnen (blijven) ontwikkelen. Intervisie en onderlinge reflectie aan de hand van praktijkvoorbeelden lijken daartoe een mogelijkheid.

Rechtmatigheid

- De TSD roept contractpartijen op om op lokaal of regionaal niveau te zoeken naar passende en realistische oplossingen om rechtmatigheidsproblemen op de korte termijn te voorkomen. Dit in samenspraak met gemeenteraden en accountants.
- De TSD ziet voor de langere termijn een landelijk normenkader en een model controleprotocol voor de zorgsector als mogelijke oplossing. Dit traject heeft versnelling en een duidelijke keuze nodig. Het eigenaarschap hiervoor ligt bij partijen zelf. Dat wil zeggen bij gemeenten en aanbieders. Het Rijk kan als regisseur optreden om partijen te bewegen (sneller) tot afspraken te komen.

Problemen rond het declaratie- en betalingsproces

- De TSD roept gemeenten en aanbieders op te komen tot een oplossing voor de declaratie- en facturatieproblemen.
- Een onafhankelijke procesbegeleider kan helpen in een gecoördineerde aanpak en een versnelling van ingezette trajecten op landelijk niveau. De TSD vraagt de staatssecretaris van VWS hierop toe te zien.

Zorg voor jeugd

- Minder machtstaal en meer samenwerking is nodig om het onderlinge wantrouwen in de jeugdhulp te doorbreken en tot innovatie te komen. Daarvoor moet de nieuwe rol van opdrachtnemer en opdrachtgever worden aanvaard. Evenals een herdefiniëring van de professionele autonomie van de zorgverlener.
- De TSD roept gemeenten en de JGGZ-sector op deze nieuwe denk- en werkwijze te aanvaarden, waardoor ook oude administratieve systemen opgeruimd kunnen worden.
- De TSD roept gemeenten en aanbieders in de jeugdhulp op om het gesprek aan te gaan over de wachtlijstenproblematiek bij GGZ-instellingen en de dalende instroom bij de specialistische zorg. Analyseer de feitelijke situatie en benut het herschikkingsinstrument.
- Gemeenten moeten hier de regie nemen en de verwijsmogelijkheid via de huisarts erin betrekken.
- Om zicht te krijgen op de omvang van de verleende zorg en bijbehorende kosten stelt de TSD voor dat zorgaanbieders en gemeenten afspraken maken over het geven van informatie over de daadwerkelijk geleverde zorg aan het einde van een kalenderjaar (te beginnen met 2015) en de nog te verrichten zorg in het daaropvolgende jaar.
- De TSD vraagt medewerking van de staatssecretaris van VWS en de Nederlandse Zorgautoriteit om de DIS-informatie ten gevolge van de afgesloten DBC's op 31 december 2014 ter beschikking te stellen aan gemeenten.

Samenhang tussen wmo, curatieve zorg en langdurige zorg

- Een stevig samenwerkingsverband tussen de zorgfinanciers is nodig voor de zorginfrastructuur, voor de cliënt en voor de belastingbetaler, op korte en lange termijn. De TSD roept zorgverzekeraars en zorgkantoren op om

samen met gemeenten de afstemming en samenwerking concreet en praktisch vorm te geven.

- Ter stimulering van de samenwerking kan de staatssecretaris van VWS de Nederlandse Zorgautoriteit vragen om vanuit haar reguliere toezicht te bekijken of zorgverzekeraars en zorgkantoren voldoende aansluiting op en samenwerking met gemeenten zoeken.

Overgangsrecht

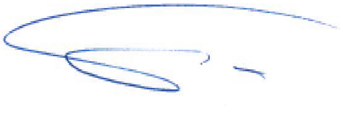
- De TSD adviseert om vast te houden aan de eerder vastgestelde termijnen van het overgangsrecht en deze niet te verlengen.

Monitoring en inspectietoezicht

- De TSD roept nadrukkelijk de minister van BZK op om de politieke verantwoordelijkheid te nemen voor het systematischer vormgeven en inrichten van het integrale toezicht in het sociaal domein.
- De TSD daagt gemeenten uit een aantal koplopers de opdracht te geven om het beleid, proces en de eisen voor Wmo-toezicht uit te werken in een lokaal toepasbaar model.
- De TSD vraagt de minister van BZK om zijn opdracht om te komen tot één monitor sneller vorm te geven.
- De TSD vraagt departementen én het parlement om kritisch te kijken naar welke informatie strikt noodzakelijk is om te voldoen aan de stelselverantwoordelijkheid en informatieplicht en daar de uitvraag op te richten. Sluit aan bij elkaars en bestaande informatiebronnen en denk aan alternatieven.
- De TSD roept nogmaals gemeenten op om gebruik te maken van één monitor: de gemeentelijke monitor.

Vierde rapportage
In onze volgende rapportage zullen we bijzondere aandacht besteden aan de aansluiting van de participatiewet (en aanpalende wetgeving) op het zorgdomein. Daarin staat onder andere de vraag centraal hoe betaalde en onbetaalde participatie wordt bevorderd met het totaal aan mogelijkheden die gemeenten nu ter beschikking hebben. Verder willen we ingaan op het thema 'vergroting lokale democratie'. We willen inzichtelijk maken dat met de decentralisaties een enorme ruimte is ontstaan om bestuur, organisatie en burger meer of anders met elkaar te verbinden en welke mogelijkheden die ruimte biedt.

Hoogachtend,



Han Noten
Voorzitter Transitiecommissie Sociaal Domein

BIJLAGE I

Om een beeld te geven van de ervaringen met het leveren van maatwerk, beschrijven we in deze bijlage verschillende casussen.[12] Deze zijn illustratief voor waar sociale wijkteams, burgers en aanbieders van zorg en ondersteuning mee worstelen en waar ze trots op zijn. Het is een greep uit de vele verhalen uit de praktijk van de decentralisaties.

We hebben bewust gekozen voor casussen waarin gezocht wordt naar maatwerk, maar waarin de optimale oplossing wordt belemmerd omdat men tegen grenzen aan loopt. Of dat in ieder geval zo ervaart. Dat kunnen financiële grenzen zijn, grenzen die te maken hebben met wetten, regels of protocollen of grenzen die te maken hebben met samenwerking, cultuur, kennis, organisatie. Een aantal casussen omschrijft juist een situatie waarin maatwerk heeft bijgedragen aan een oplossing. Een oplossing die vóór de decentralisaties misschien niet werd gezien of niet mogelijk was. Van de casussen kan geleerd worden, ze zeggen niets over het al dan niet functioneren van het nieuwe stelsel en/of de wijkteams in algemene zin.

De meeste casussen zijn in opdracht van de TSD uit de praktijk verzameld en opgeschreven door Jos van der Lans en Pieter Hilhorst. Andere zijn op ons verzoek opgeschreven door personen uit ons netwerk en door medewerkers van de wijkteams die we hebben bezocht. Deze bezoeken waren voor ons erg leerzaam, ze gaven ons veel inzicht in de praktijk. De energie, de samenwerking en de creativiteit bij het zoeken naar maatwerkoplossingen voor mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben was inspirerend.

---

[12] De casussen zijn, met uitzondering van casus 13 en 15, zo opgeschreven dat zij niet te herleiden zijn tot bestaande personen en instanties.

Inhoudsopgave

1. Wanbetaler zorgverzekering

Bijzondere bijstand en de lange arm van het rijk

Bart is 43 jaar. Toen Bart 17 was, is hij aan het werk gegaan bij een grote supermarktketen. Hij heeft zich in de loop der jaren opgewerkt van vakkenvuller tot rayonmanager. Tijdens zijn werk ontmoette Bart Chantal. Met haar stapte hij in 2008 in het huwelijksbootje. Een jaar later kochten Bart en zijn vrouw een huis. Het echtpaar heeft 2 kinderen, Sander (12 jaar) en Samantha (9 jaar).

Als gevolg van een grote reorganisatie raakten Bart en Chantal in 2010 hun baan kwijt en zijn sindsdien aangewezen op een uitkering. Zij waren ervan overtuigd dat ze snel weer werk konden vinden. Niet dus. Twee jaar later moeten ze hun woning verkopen, met een restschuld van €25.000,-. In de gemeente A. huren ze een sociale huurwoning, te klein voor een gezin met twee kinderen, maar ze hadden geen keuze. Zij solliciteerden op alle vacatures die maar voorbij kwamen.

Uiteindelijk lukte het Chantal als eerste een baan te vinden. Zij kon fulltime aan de slag. Dit leverde behalve opluchting wonderlijk genoeg ook nieuwe stress op, omdat Bart niet wist hoe hij hiermee om moest gaan. De spanningen in het gezin lopen hoog op en medio 2014 besluit Chantal dat het genoeg is. Zij wil scheiden en verlaat samen met de kinderen de echtelijke woning.

Bart belandt in een diepe depressie. Hij krijgt antidepressiva, raakt aan de drank en begint te gokken, waardoor hij zijn administratie verwaarloost. Het gevolg is dat er achterstanden ontstaan in de betaling van de vaste lasten. Een huisuitzetting lijkt onafwendbaar. Tijdens de rechtbankbehandeling van de echtscheiding realiseert Bart zich dat Chantal niet van plan is om hun kinderen bij hem weg te houden. Zij wil co-ouderschap op voorwaarde dat Bart hun kinderen een veilige en gezonde leefomgeving kan aanbieden. Bart besluit hierop dat het tijd wordt om zichzelf te herpakken. In februari 2015 meldt Bart zich bij het wijkteam van de gemeente A. Samen met Bart stelt de wijkcoach een plan op. Uitkeringen en toeslagen worden op orde gebracht, betalingsregelingen worden afgesproken, de stadsbank neemt de schuldsanering ter hand. Bart wordt aangemeld voor een zorgtraject bij een verslavingskliniek en hij begint aan een re-integratietraject.

Eind mei zijn alle trajecten opgestart. Bart doet met overgave mee aan het re-integratietraject. Hij is ook een paar keer uitgenodigd voor sollicitatiegesprekken, zonder resultaat. Volgens Bart komt dat mede door zijn zeer slechte gebit, dat hij dramatisch heeft verwaarloosd tijdens zijn periode van drankgebruik. Hij wil daarom zijn gebit laten herstellen. Bart neemt contact op met zijn zorgverzekeraar om te informeren naar de kosten en vergoedingen. Helaas, omdat Bart tijdens zijn depressie de premie van zijn ziektekostenverzekering niet heeft betaald, heeft zijn zorgverzekeraar hem als wanbetaler aangemeld bij het Zorginstituut en is de aanvullende verzekering van Bart beëindigd. Bart is nu alleen verzekerd volgens de basisverzekering en die vergoedt geen tandartskosten.

Wat nu? Bart doet na een suggestie van de wijkcoach een beroep op bijzondere bijstand. Helaas voor Bart wordt de aanvraag afgewezen. De kosten kunnen namelijk niet als ‘noodzakelijk’ worden aangemerkt volgens de bijzondere bijstand; anders zouden ze wel via de basisverzekering worden gedekt. Daarnaast kan Bart zich, volgens de gemeente, aanvullend verzekeren en zo voor een vergoeding via

de zorgverzekeraar in aanmerking komen. Deze aanvullende verzekering wordt als 'een voorliggende voorziening' aangemerkt. Maar Bart kan zich niet aanvullend verzekeren zolang er nog sprake is van een betalingsachterstand bij de zorgverzekeraar. Daarbij gaat het niet alleen om achterstallige premies, maar ook de bestuursrechtelijke boete die daar bovenop is gekomen. Bart beschikt over onvoldoende financiële draagkracht om deze schuld ineens weg te werken.

Vervolgens heeft Bart op advies van zijn wijkcoach bij de gemeente een aanvraag bijzondere bijstand ingediend voor de betalingsachterstand bij de zorgverzekeraar. Maar ook deze aanvraag wordt door de gemeente afgewezen, omdat op grond van de Participatiewet geen bijstand kan worden verstrekt voor schulden. Daarbij geldt als extra grond voor de afwijzing dat de gemeente vreest bij controle door de accountant op de rechtmatigheid van de uitgaven op de vingers getikt te worden. Met de nodige gevolgen in het geval dat de gemeente een beroep moeten doen op een Vangnetuitkering van het Rijk wegens een tekort op het bijstandsbudget.

Duiding

Bart moet voorlopig met een rottend gebit aan een baan zien te komen. Wellicht dat hij nog een beroep kan doen op een lokaal 'bijzondere noden'-fonds. Maar vooralsnog zit hij vast in een uitkering. Dat de kosten daarvan vele malen hoger kunnen zijn dan de tandartsrekening is een maatwerkafweging die – ondanks de decentralisaties - de gemeente zelf niet gemakkelijk kan maken. Onzekerheid over wat nu wel en wat niet mag leidt tot terughoudendheid bij gemeenten om op basis van goede argumenten maatwerk te leveren, zelfs als ze daardoor kunnen aantonen dat ze door het inzetten van bijzondere bijstand kosten kunnen besparen.

De decentralisaties zijn geënt op de veronderstelling dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren. De consequentie daarvan zou moeten zijn dat hun beleidsvrijheid om op basis van eigen overwegingen bijzondere bijstand te verlenen daarmee evenredig toeneemt en zij niet 'bestraft' worden als zij dit instrument effectief inzetten om er maatwerk mee te kunnen leveren en mogelijk kosten te besparen. Daar heeft de gemeente zelf de hand in, want de wet biedt de nodige vrijheid voor gemeenten om nadere regels te stellen rond bijzondere bijstand. Binnen nogal wat gemeenten lijkt een cultuur van risicomijdend gedrag het vooralsnog te winnen van de houding van kansen-zoeken. Oplossing zou zijn om een lokale re-integratieverordening vast te stellen, waarin de visie en doelstellingen van de gemeente helder zijn verwoord en welk instrumentarium daarvoor wordt ingezet. Daarnaast zijn meerdere gemeenten in de weer gegaan om 'by-passes' in de vorm van vrij inzetbare middelen te vinden om de geschetste problemen op te lossen. Zo experimenteert een aantal gemeenten met vrij inzetbare budgetten voor de wijkteams om dit type problemen het hoofd te bieden.

2. Geen grondslag voor financiering

Een gemeente zou alles moeten betalen

Patricia (18) en Michel (19) zijn beiden verstandelijk beperkt, zij heeft een IQ van 69 en hij van 73. Zij heeft een problematische geschiedenis met pleeggezinnen en jeugdzorginstellingen en is nu zwanger. Hij heeft een al even problematische geschiedenis, waarin hij ook al voor de nodige criminaliteit is veroordeeld en wordt nu vader.

De verloskundige maakt zich ernstig zorgen of het stel voldoende is toegerust voor het komende ouderschap en heeft het gezin aangemeld voor ambulante behandeling. In overleg met Veilig Thuis meldt zij Patricia en Michel aan voor een screening bij een bovenregionale expertisecentrum in gemeente B., dat gespecialiseerd is in problemen van (toekomstige) ouders met een licht verstandelijke beperking. Aan de hand van een tiendaagse screening zijn ook Patricia en Michel ervan overtuigd dat zij bij deze zorgaanbieder de goede plek hebben gevonden om zich voor te bereiden op hun toekomstig ouderschap en er eventueel ook de eerste periode na de geboorte ondersteuning te kunnen vinden.

Het betreft hier een zorgaanbieder waar jongeren/jong volwassenen/jonge gezinnen met vergelijkbare problematiek (dat wil zeggen: licht verstandelijke beperking en een IQ tot 80) naartoe worden doorverwezen door gezinsvoogden, jeugdbescherming en jeugdzorginstellingen. Zij biedt hulpverlening die letterlijk dichtbij komt. De deelnemers verhuizen voor een periode van tenminste een half jaar naar een woning in de gemeente B. Daar heeft een woningcorporatie elf woningen ter beschikking gesteld die als zelfstandige woonruimte gehuurd worden. Wonen en zorg worden op deze manier bewust gescheiden, vooral ook om de betrokken jongeren zoveel mogelijk de regie over hun eigen leven te laten houden. Patricia en Michel moeten zich, om een huurcontract te kunnen krijgen, inschrijven bij de gemeente B. Door intensieve training, begeleiding en behandeling wordt in die periode samen met de gezinnen aan 'goed genoeg' ouderschap gewerkt, waarbij de gemiddelde begeleiding 16 uur per week is. Per half jaar kost deze begeleiding/behandeling zo'n €37.000,-.

Na 1 januari blijkt in de praktijk de financiering voor een gezin met meervoudige problematiek er bepaald niet eenvoudiger op te zijn geworden. De AWBZ is 'verdeeld' over de WMO (toegang via gemeenten), ZVW (toegang via de huisarts) en WLZ (toegang via zorgkantoor en CIZ). De zorgaanbieder is opgezet als een behandelcentrum en meent dus (voor een deel van de kosten) aanspraak te kunnen maken op financiering via de ZVW. Het zorgkantoor en CIZ volgen deze redenering niet. Zij stellen dat de psychische problematiek 'bovenliggend' is, waardoor niet de ZVW maar de WMO geldt als financiële grondslag. Het gaat hier in hun ogen om 'wonen met intensieve zorg/begeleiding' en daarvan is afgesproken dat het WMO-zorg is. De instelling moet zich dus melden bij de gemeente.

Duiding

Het uitgangspunt van deze zorgaanbieder is dat mensen gedurende de begeleiding en behandeling hun zelfstandigheid zoveel mogelijk in stand houden. Daartoe huren zij zelfstandig de woning. Voor huurcontracten, uitkeringen en huurtoeslagen moeten zij ingeschreven zijn bij de huisvestende gemeente. Door de behan-

deling te definiëren als WMO-zorg is de consequentie daarvan dat de gemeente B. alle kosten zou moeten dragen. Bij elf woningen gaat het dan alleen al voor de professionele begeleiding (en dus afgezien van mogelijke uitkeringen) om een bedrag dat jaarlijks fors in de papieren loopt, terwijl de betrokken cliënten er maar tijdelijk wonen. Na het traject bij de zorgaanbieder keren zij terug naar de oorspronkelijke of een andere woonplaats. Kortom, omdat de woningen toevallig op gemeentegrond van B. staan, zou deze gemeente daardoor financieel buitenproportioneel belast worden. Daar voelt de gemeente begrijpelijkerwijs niets voor. Maar andere gemeenten kunnen niet bijdragen omdat zij niet zonder meer zorg kunnen betalen voor en uitkeringen kunnen toekennen aan mensen die niet langer in de gemeente woonachtig zijn.

De zorgaanbieder zou geholpen zijn als het vanzelfsprekend zou zijn om in deze gevallen tot een gezinsindicatie te komen, waar de financiering door verschillende bronnen zou kunnen worden gevoed. Voor zover het een ggz-behandeling betreft, zou deze gefinancierd kunnen worden vanuit de ZVW, terwijl de gemeenten waar de mensen woonachtig zijn een financiële bijdrage kunnen leveren voor begeleiding en uitkeringen. Zo zou maatwerk voor deze categorie jongeren/jongvolwassenen mogelijk worden. Voor zo'n totaalpakket is veel te zeggen, omdat de instelling immers geen individuen behandelt, maar het hele gezin.

Er is op zichzelf niets dat zo'n samengestelde indicatie in de weg staat, maar in de praktijk blijkt deze heel moeilijk te realiseren. Het zou het resultaat moeten zijn van collectieve welwillendheid, maar die ontbreekt. De 'betalende' partijen houden de boot af, verwijzen naar elkaar en er is geen vanzelfsprekende plek of een 'commissie moeilijke gevallen' waar knopen kunnen worden doorgehakt. Het gevolg is wel dat de zorgaanbieder, die een vorm van begeleiding en behandeling biedt die op veel waardering kan rekenen en simpelweg niet per gemeente georganiseerd kan worden, in een lastiger pakket is komen te zitten, met de nodige bedrijfsvoeringrisico's.

3. Rekening doorschuiven

Geen woning vanwege huurschulden

Het gezin G. te C. wordt in september 2014 ontruimd wegens huurschulden. Man en vrouw van Marokkaanse afkomst, drie kinderen. De schulden zijn veroorzaakt door gokgedrag van de man en bedragen €6000,- Het uitgezette gezin heeft eerst een tijdje in Marokko gezeten en zijn vervolgens via het sociaal wijkteam op een camping terecht gekomen, wat zeker voor de kinderen geen goede situatie is. Ouders hebben een echtscheiding aangevraagd, vader woont weer in gemeente C., moeder komt uiteindelijk bij de regionaal georganiseerde crisisopvang in de naburige gemeente D. terecht en geeft daar te kennen zelfstandig verder te willen. In gemeente C. kan zij niet terecht omdat er een huurschuld open staat en de corporatie als regel heeft dat mensen met huurschuld niet in aanmerking komen voor een woning. Het feit dat vader heeft gemeld na de scheiding de schuld op zich te willen nemen, is voor de corporatie geen reden om nu al mee te werken. Voordat de scheiding formeel kan worden, moeten er papieren uit Marokko komen, en tot dan kan de corporatie niks betekenen.

De moeder kan drie maanden op de crisisopvang blijven, dus haar begeleidster neemt direct actie in de richting van de gemeente D. Kan de moeder daar met urgentie niet in aanmerking komen voor een woning, is haar vraag. In D. buigt een gemeentelijke regiegroep zich over de aanvraag. Zij gaat met de vrouw en met de drie betrokken hulpverleners (een van de crisisopvang, een van het sociaal wijkteam te C. en een van een gespecialiseerde instelling) in gesprek. De vrouw spreekt niet of nauwelijks Nederlands, kan niet fietsen, moet nog beginnen met inburgeren - zij is in feite geheel geïsoleerd. Ze wil wel werken, zegt ze, maar één blik op de drie kleine kinderen en de nauwelijks communicatieve vrouw maakt duidelijk dat dit wel eens een heel lang traject kan worden.

Toch zegt gemeente D. toe om na te gaan wat de mogelijkheden zijn. Maar naarmate de betrokken ambtenaar de casuïstiek scherper tot zich door laat dringen, realiseert hij zich dat de gemeente op deze manier iemand inwoner van de gemeente maakt die vermoedelijk jarenlang een stevige kostenpost oplevert. Een voorzichtige schatting dat de vrouw zeker de komende tien jaar gebonden zal zijn aan een bijstandsuitkering betekent dat de gemeente ongeveer voor een kwart miljoen euro aan kosten zal hebben. En dat alleen om de reden dat de vrouw vanwege een openstaande huurschuld niet in haar oude woonplaats terecht kan. Dat voelt niet goed. De man en de vrouw zijn in goede harmonie aan het scheiden, de man blijft een rol spelen in de opvoeding van de kinderen en woont in C., dus ook om die reden is een verhuizing naar een andere gemeente niet voor de hand liggend.

Duiding

Zonder dat hier sprake is van opzet dreigt de ene gemeente hier een andere met stevige kosten op te zadelen. Doordat een openstaande huurschuld en de regels van de woningcorporatie de voortgang in de eigen stad blokkeert, het sociale wijkteam hier geen oplossing voor kan vinden en de regionaal georganiseerde crisisopvang volgens haar prestatieafspraken binnen drie maanden het gezin moet laten uitstromen, zoekt de begeleider een plek in de gemeente waar de opvang gevestigd is. Of dat de beste oplossing is, is een vraag die in het sociaal wijkteam

niet speelt. Of de blokkade van de huurschuld niet op een creatieve wijze kan worden opgelost in gemeente C. is een mogelijkheid waar niet echt over nagedacht wordt. Bijna onmerkbaar wordt zo de rekening richting een andere gemeente geduwd. Dat mechanisme beloont in zeker opzicht tekortschietende ondersteuning in de gemeente waar het probleem is ontstaan.

Er is natuurlijk wel een oplossing, beseft men in gemeente D. Als D. de huurschuld betaalt of op enigerlei wijze regelt dat daarin wordt voorzien, is het belangrijkste obstakel opgelost om in de woonplaats C. een oplossing te zoeken. Die oplossing zou de gemeente D. op termijn een kleine kwart miljoen schelen, maar iedereen ziet dat als een ongebruikelijke stap. Zo zou immers iedereen met huurschuld in C. via de band van gemeente D. een garantiestelling voor zijn huurschuld binnen kunnen tikken. Dat beseffen de wethouders van C. en D. ook en zij treden met elkaar in overleg om een elegante oplossing te zoeken. Onderdeel daarvan is dat zij de corporaties in hun regio aanspreken op het feit dat zij met hun rigide afwijzing van mensen met een huurschuld de gemeente nodeloos op kosten jagen. Daar moeten nieuwe prestatieafspraken over worden gemaakt.

4. Strikte toepassing Participatiewet

18-jaar grens als onneembare barrière

Thomas is 17 jaar en zit in zijn laatste jaar van het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO). Hij wordt in september 18 jaar, maar heeft in juni zijn hoogst haalbare startkwalificatie gehaald. Volgens zijn begeleiders op school zou Thomas prima uit kunnen stromen naar (beschermde) arbeid, met op termijn mogelijk een garantiebaan. Daarvoor moet hij begeleid worden, waarvoor de Participatiewet een passend instrumentarium levert. Maar daarvoor moet hij wel 18 jaar zijn, aldus de gemeente, en dat is hij niet. Dus vangt Thomas bot bij de Dienst Werk & Inkomen.

Thomas dreigt daardoor in een gat van ruim drie maanden te vallen. Dat lijkt niet veel, maar drie maanden thuis zitten is volgens de school voor Thomas meer dan riskant. De school heeft hem een basisstructuur geboden, een soort levensritme, en als dat weg valt is de kans verre van denkbeeldig dat hij dat kwijt raken en is voor hem de verleiding om allerlei vormen van grensoverschrijdend gedrag te vertonen moeilijk te weerstaan. En voordat dat weer gecorrigeerd is en er een nieuwe basisstructuur ontstaat zijn we snel een jaar verder.

De school gaat op zoek naar een alternatief. Bij een tweetal voorzieningen voor kwetsbare jongeren in de regio wordt hij niet aangenomen omdat hij volgens deze instanties niet in staat zou zijn om binnen een half jaar uit te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt, wat op zichzelf een bijzondere contra-indicatie is voor voorzieningen die juist gericht zijn op kwetsbare jongeren. De Dienst Werk & Inkomen houdt vol niks voor hem te kunnen doen, zolang hij geen 18 is, maar verwijst hem door naar het UWV om daar een WAJONG aan te vragen. Aangezien het advies van het VSO is dat Thomas (beschermde) arbeid kan verrichten, geeft het UWV aan dat het zinloos is om een WAJONG aan te vragen en verwijst weer naar de gemeente. Thomas en zijn ouders willen ook geen WAJONG. Uiteindelijk oppert de gemeente de mogelijkheid om binnen het kader van de WMO een indicatie voor dagbesteding aan te vragen, zodat er een traject richting begeleid werken ingezet kan worden. Maar voor het niveau van deze dagbesteding is Thomas eigenlijk weer te goed.

Duiding

Omdat de Participatiewet niet wordt toegepast, wringt de gemeente zich in bochten om een andere 'regime' (de WMO) aan te spreken om Thomas een aansluiting te bezorgen op de jarenlange investering van het VSO. Ontschotting blijkt in de praktijk ver weg. Regels gaan boven improvisaties. In het geval van Thomas levert dat een suboptimale oplossing op. Waar de decentralisatie en het ongedeeld budget gemeenten de mogelijkheid biedt om kokers te doorbreken, blijkt de daarvoor benodigde bestuurlijke en ambtelijke creativiteit in de praktijk (nog) niet te kunnen worden opgebracht. Gemeenten moeten dit durven in te zien en daar anders naar willen kijken.

De oplossing is volgens het VSO dat voor elke jongere die aan zijn laatste jaar begint in het speciaal onderwijs een plan van aanpak wordt gemaakt met alle betrokken partijen (VSO, participatiemedewerkers gemeente, sociale wijkteams, beschutte werkvormen) over het vervolgtraject, zodat het VSO niet met zijn jon-

geren moet leuren, maar voor een warme overdracht kan zorgen en de financiering op maat kan worden gesneden. Uiteraard kan een gemeente er ook voor kiezen om jongeren onder de 18 jaar die geen bijstand ontvangen een re-integratievoorziening aan te bieden (al dan niet aan de hand van een gezamenlijk plan van aanpak). Dit kan worden vastgelegd in de lokale verordening.

5. Overgangsrecht verstopt voorziening

Blijven zitten waar je zit

Dennis is 25 jaar. Hij kampt met een verstandelijke beperking en verblijft in een voorziening Beschermd Wonen. Hij heeft sinds een half jaar een beschutte werkplek bij een distributiebedrijf gekregen, waardoor hij aanmerkelijk steviger in zijn schoenen is komen te staan. Zijn begeleiders zijn van mening dat het tijd is om langzaam te gaan werken aan een volgende stap, richting zelfstandig wonen. De RIBW-instelling neemt contact op met het sociaal wijkteam of zij hierin begeleiding kunnen bieden. Dat team wil daarover graag met Dennis en zijn ouders in gesprek om te kijken wat een passend traject is. De instelling neemt dit op met Dennis en zijn ouders. Die reageren ronduit afwijzend. Zij willen juist nu het zo goed gaat dat Dennis blijft wonen waar hij nu woont, er is voor wat betreft Zorg in Natura (ZIN) immens nog een geldige indicatie tot in 2018.

Duiding

Voor Beschermd Wonen geldt een overgangsrecht van vijf jaar. Tijdens het overgangsrecht houdt men recht op de zorg die in de AWBZ-indicatie staat (Beschermd Wonen met bijbehorende ondersteuning). Voor Beschermd Wonen kan het overgangsrecht tot 1-1-2020 duren, tenzij, zoals bij Dennis het geval is, de einddatum op de AWBZ-indicatie eerder is. Dan stopt het overgangsrecht op de einddatum die op de indicatie staat.

Het overgangsrecht is erop gericht om onzekerheid en onnodige onrust te voorkomen bij kwetsbare mensen die vaak toch al kampen met psychiatrische problemen of andere beperkingen. Tegelijkertijd is de begeleiding er in toenemende mate op gericht om mensen zelfstandig te laten wonen. Het overgangsrecht helpt daar niet altijd bij. Het bevriest als het ware de bestaande situatie en dwarsboomt het streven om een stap verder richting zelfstandigheid te maken. De consequentie daarvan is dat de doorstroom/uitstroom in deze voorziening stagneert.

Dat doet zich in meerdere voorzieningen Beschermd Wonen voor. Mensen zijn – begrijpelijkerwijs - bang voor onzekerheden, houden vast aan waar ze recht op hebben en blijven liever zitten waar ze zitten. Binnen veel van deze voorzieningen is dit ook het verhaal dat bewoners en hun naasten (familieleden, ouders) onderling uitwisselen: 'kijk uit, ze proberen je weg te werken, maar dat kan helemaal niet, want je hebt er recht op'. Het gevolg is dat juist mensen die toe zijn aan een volgende fase van een traject (meer zelfstandigheid) de hakken in het zand zetten en niet willen meewerken. Resultaat: het systeem verstopt.

6. Wie is verantwoordelijk

Geen regisseur, wel een rekening

"Zelfbepalend gedrag," zo noemt Sandra het probleem van haar 16-jarige zoon Tim. Of minder diplomatiek uitgedrukt: hij luistert naar niemand en hij accepteert geen gezag. Tim is dan ook bij verschillende scholen weggestuurd. Hij heeft een cito-score voor het VWO, maar is uiteindelijk beland bij speciaal onderwijs in het examenjaar VMBO T. In januari gaat het weer niet goed op school. Hij wordt van school gestuurd. Nu zit Tim thuis. Sandra neemt contact op met de leerplichtambtenaar. Die belooft contact op te nemen, maar Sandra hoort niks meer van hem. Als ze er achteraan belt, krijgt ze te horen dat hij ziek is. Een vervanger is er niet. De school geeft moeder wel een tip van de behandeling die hij zou moeten krijgen. Misschien helpt het als hij naar een bootcamp gaat in de Ardennen waar ze hem discipline bijbrengen. Sandra zoekt uit wat voor traject dat is en raakt enthousiast. Via haar huisarts regelt ze een indicatie. Op 1 april kan hij naar de Ardennen.

Het wijkteam van de wijk waar Sandra en Tim wonen weet van niks. De zorginstelling neemt wel contact op om te vragen waar de rekening precies naar toe kan: €32.000. De generalist van het wijkteam vraagt in het teamoverleg of iemand het gezin kent. Niemand heeft met het gezin te maken gehad. De generalist neemt contact op met de huisarts en de moeder. De moeder vindt het vervelend dat de gemeente nu vlak voor de start van het traject contact opneemt. "Leerplicht is al twee maanden op de hoogte dat hij thuis zit. En pas nu het geld kost, bellen ze." De generalist vindt het op haar beurt jammer dat er geen contact opgenomen is met het wijkteam. Ze vraagt zich af of dit traject wel het beste is voor Tim. Maar omdat in de jeugdwet ook de huisarts bevoegd is om een indicatie af te geven, kan het wijkteam het traject niet tegenhouden. Tim vertrekt naar de Ardennen. Helaas vertoont hij ook daar 'zelfbepalend gedrag'. Hij wordt al snel weggestuurd. En zo zit hij weer thuis.

Nu is er wel contact tussen generalist en moeder. Is het een idee als Tim een coach krijgt die hem kan begeleiden. Ze gaan beiden op zoek naar een geschikte coach. Sandra vindt er een waar Tim kan sporten ("om zijn agressie kwijt te raken") en begeleiding krijgt op zijn gedrag. De generalist heeft inmiddels ook met de huisarts gesproken. Hij zegt dat hij de indicatie heeft afgegeven omdat de moeder en de school dat een goed idee vonden en 'hij toch onmogelijk al het aanbod uit de jeugdzorg kan beoordelen.' Voortaan zal hij in zo'n geval er eerst zijn praktijkondersteuner huisartsen geestelijke gezondheidszorg naar laten kijken. En dan kan zij eventueel contact opnemen met het wijkteam. Eind goed al goed, lijkt het. Maar dan wordt Tim in het weekend gearresteerd door de politie. Hij heeft iemand bedreigd met een taser. Sandra is ten einde raad: "toen ze me belden om hem op te halen, zei ik: hou hem maar een tijdje in die cel."

Duiding

Het wijkteam wil regisseur van de zorg zijn. De toegang naar het wijkteam is echter niet goed georganiseerd. De leerplichtambtenaar heeft niet gemeld dat er iets met Tim aan de hand is. En ook de huisarts neemt geen contact op met het wijkteam voor hij een indicatie afgeeft van €32.000,-. De school heeft evenmin contact opgenomen toen Tim van school werd gestuurd. De belofte van de decentrali-

satie van minder verkokering wordt niet waargemaakt. Het gevolg is dat niemand de moeite neemt om goed te onderzoeken wat er nu met Tim aan de hand is. Hij is wel eens getest, maar daar kwam uit gedragsstoornis NAO (niet anders omschreven). Dat zegt ook niet veel. Moeder denkt dat het te maken kan hebben met een ongeluk dat hij in zijn jeugd heeft gehad. Niemand weet het en dus is het moeilijk om een goed behandelplan op te stellen.

Een goede samenwerking tussen cliënt, ouders, wijkteam, huisarts, school/leerplichtambtenaar en zorgaanbieder is dus noodzakelijk. Bij het signaleren en indiceren, maar ook bij het analyseren en opstellen van het behandelplan.

7. Bijzondere bijstand als belemmering

Failliete ondernemer krijgt levenslang

Het is een gebruikelijke fout van ondernemers: te lang doorgaan met een verlieslijdende onderneming die ten dode is opgeschreven. Pedro geeft toe dat hij te lang heeft vastgehouden aan zijn steigerbouwbedrijf. Nu zitten hij, zijn vrouw en hun twee dochters (van 8 en 19) met een schuld van rond een ton. De familie moet rondkomen van 70 euro leefgeld per week. Vanwege een lichte hersenbeschadiging na een ongeluk, kan Pedro moeilijk aan een nieuwe baan komen. Ondanks alles wil de familie graag werken aan een frisse start. Ze melden zich aan voor schuldhulpverlening. Met hulp van het wijkteam ruimen ze de eerste problemen uit de weg en vullen ze een aanvraag in. Er is echter een probleem: er is geen slotbalans van de onderneming opgesteld. Daardoor is het niet duidelijk hoeveel de schuld precies bedraagt – en is het onmogelijk om een voorstel te doen aan de schuldeisers. Een schuldregeling is dus onmogelijk. Het opmaken van de laatste balans van een onderneming is een lastige klus, waar Pedro niet toe in staat is. Iemand inhuren om het voor hem te doen à €2.500,- kan de familie zich niet veroorloven. Ze hebben immers niks meer.

Om uit deze schuldenspiraal te breken, is een beroep gedaan op de bijzondere bijstand. Daar kunnen burgers in nood hulp krijgen met het betalen van eenmalige, noodzakelijke kosten. Tot driemaal toe werden ze afgewezen. Er was, volgens een van de afwijzingsbrieven, geen sprake van *"zwaarwegende individuele omstandigheden".* Al begrijpt de briefschrijver dat *"het gezin niet in de schuldhulpverlening terecht kan komen met alle consequenties van dien voor de toekomst".* En die consequenties zijn niet mis. Want hoe ga je verder als je bijna een ton schuld hebt en geen enkel perspectief hebt op een schone lei? De medewerkers van het sociale wijkteam spreken hun verbazing uit over die beslissing. Daarbij voelen ze zich machteloos: wat kunnen zij nog doen als ze de familie niet naar een schuldhulpverleningstraject kunnen begeleiden? De medewerkers van de sociale dienst voelen zich op hun beurt machteloos. Ze zijn bang dat als ze in dit geval wel bijzondere bijstand verlenen, deze uitgave bij een controle door de accountant als onrechtmatig wordt gezien, waardoor de gemeente geen goedkeurende verklaring krijgt.. Dan kan de gemeente een groot deel van de bijzondere bijstand moeten terugbetalen.

Ondertussen wordt de familie in een neerwaartse spiraal gezogen. Omdat het papierwerk rondom de failliete onderneming nog niet af is, heeft de familie het nu ook aan de stok met de belastingdienst. Er wordt beslag gelegd op hun leefgeld. Dit is in strijd met de regels rond de beslagvrije voet, maar de belastingdienst hanteert een omgekeerde bewijslast. Eerst beslagleggen en dan mag de betrokkene bewijzen dat de beslagvrije voet wordt geschonden. En tot dat geregeld is, zakt het gezin onder het bestaansminimum.

Duiding

Zonder sluiting van de boeken van de oude onderneming heeft het gezin in feite levenslang. Ze zullen nooit meer te besteden hebben dan het leefgeld. En omdat de belastingdienst zich niet houdt aan de regels van de beslagvrije voet is zelfs dat niet veilig. Ondertussen is het volstrekt duidelijk dat de huidige situatie erg

kostbaar is voor de samenleving. Vele malen hoger dan de €2.500,- die het kost om de boeken op orde te brengen.

Binnen de participatiewet is ruimte voor interpretatie, vooral ten aanzien van de bijzondere bijstand en de re-integratietrajecten. Dit kan worden vastgelegd in de lokale regels. Maar deze ruimte wordt echter niet altijd gezien, genomen of juist ‘dichtgetimmerd’ uit angst voor precedentwerking of de accountant. En dat kan serieuze gevolgen hebben voor een cliënt, zoals deze casus aantoont. Een andere optie is dat de gemeente een fonds maakt naast de bijzondere bijstand, waaruit uitgaven kunnen worden gefinancierd die maatschappelijk wenselijk zijn. Het is met een ontschot budget niet nodig, maar kan wel helpen om te ‘mindset’ te veranderen.

8. Niks verdienen, wel een kostendelersnorm

Bureaucratische onverschilligheid

Mo is in 1994 in Nederland geboren en getogen. Bij zijn geboorte hadden zijn uit Marokko afkomstige ouders geen geldige verblijfstitel. In 2011, toen Mo 17 was, kwam het gezin in beeld bij de hulpverlening vanwege huiselijk geweld. De vader van Mo is toen vertrokken. In 2012 hebben de moeder en de zussen van Mo een verblijfsvergunning gekregen. Mo niet. Waarschijnlijk is dat gekomen omdat Mo niet is meegegaan naar het Blijf van mijn lijf huis. Hij is thuis gebleven. Zijn dossier is daarom gekoppeld aan dat van zijn vader en niet van zijn moeder. Zijn vader is ongewenst vreemdeling verklaard vanwege criminele activiteiten. Tegen het besluit van de IND jegens Mo is beroep ingesteld. Mo woont immers al zijn hele leven in Nederland en woont bij zijn moeder. Met zijn vader heeft hij niks te maken. De stress van de dreigende uitzetting doet Mo geen goed. Zijn mbo-opleiding heeft hij in zijn laatste jaar afgebroken. Door het ontbreken van een verblijfsvergunning kan Mo niet werken. Hij is zo bang dat hij wordt opgepakt dat hij het huis nauwelijks uitkomt. Mo is inmiddels 21 jaar en staat ingeschreven bij zijn moeder.

Hadia is de moeder van Mo. Ze spreekt slecht Nederlands en heeft een bijstandsuitkering. Omdat Mo bij haar thuis staat ingeschreven en inmiddels ouder is dan 21 jaar, krijgt zij te maken met de kostendelersnorm. De gedachte achter deze wetsbepaling is dat mensen die met meer volwassenen op een adres wonen, de kosten kunnen delen. De uitkering van Hadia wordt op 1 juli daarom met ongeveer €300,- per maand gekort. Het betekent dat er na het betalen van de vaste lasten geen geld meer over is om van te leven. Toen Hadia dit vertelde aan het wijkteam, is onmiddellijk bezwaar aangetekend bij de Sociale Dienst. De bezwaarperiode van zes weken was echter al verstreken en daarom is het bezwaar ongegrond verklaard.

Het wijkteam ziet nog maar één mogelijkheid. De moeder moet haar zoon uitschrijven. Dan heeft ze geen last meer van de kostendelersnorm en heeft ze voldoende inkomen om haar gezin te onderhouden. Mo kan zich echter onmogelijk ergens anders inschrijven. Ook een briefadres is niet mogelijk omdat dit alleen verstrekt kan worden aan mensen met een geldige verblijfsvergunning. Hadia is bang dat als ze haar zoon uitschrijft hij geen enkele kans meer maakt om zijn hoger beroep te winnen bij de IND. Hij verblijft dan immers niet meer officieel in Nederland.

Bovendien is het fraude als ze hem wel uitschrijft en hij ondertussen gewoon bij haar blijft wonen. Ze moet haar zoon dus niet alleen uitschrijven, maar ook wegsturen. Ze heeft het gevoel dat ze een kind moet opofferen om haar andere kinderen te eten te kunnen geven. Wat moet Mo bovendien in Marokko, een land waar hij nog nooit heeft gewoond en zelfs nooit is geweest? Mo voelt dat hij de familie tot last is. Hij krijgt psychologische begeleiding. Hulpverleners zijn bang dat hij zichzelf iets aandoet.

Duiding

Wijkteams krijgen te maken met tegenstrijdige regels van de overheid. Mo woont wel in huis, maar kan niet bijdragen in de kosten omdat hij niet mag werken. Het

is juist de Nederlandse overheid die dat verbiedt. Tegelijkertijd gaat die overheid er wel vanuit dat Mo €300,- per maand bijdraagt aan de kosten van de huishouding. Door deze tegenstrijdige regels worden de generalisten van het wijkteam vooral mensen die proberen om de bureaucratie te doorbreken. “Verschuil je niet achter een termijn van 6 weken voor bezwaar, maar kijk wat er aan de hand is.” Hier is sprake van bureaucratische onverschilligheid. Het dilemma daarbij is steeds wat moeten we accepteren en waar moeten we juist tegen strijden. De bij het gezin betrokken jongerenwerker staat inmiddels op het punt om dwars door de hiërarchie heen de wethouder te benaderen: “Dit gebeurt in jouw stad. Wil je dat?”

9. CJIB als belemmering

Hardnekkige kortzichtigheid

Gerard is de laatste jaren een 'voorbeeldige bewoner' geweest van een regionale instelling Begeleid Wonen (RIBW). Na een periode van dakloosheid en verslaving was Gerard weer op het goede pad geraakt. Inmiddels verdient hij al jaren zijn eigen geld als interieurverzorger en hij heeft nauwelijks tot geen hulpvraag. Hij is helemaal abstinent en vastbesloten zo te blijven. Een succesverhaal. Het ging dusdanig goed dat Gerard en de RIBW-medewerkers begonnen toe te werken naar zelfstandig wonen. Vol goede moed ging Gerard kijken bij verschillende contingent woningen. Toen stond opeens de politie voor de deur, om hem mee te nemen 'ter gijzeling'.

Het bleek dat Gerard nog schulden had openstaan bij de overheid. Een scooter die hij al lang niet meer had, had hij nooit uitgeschreven. De boetes die hij elk kwartaal kreeg vanwege een 'onverzekerde scooter' schoof hij onder de spreekwoordelijke deurmat. Zijn hulpverleners geven aan dat zo'n struisvogelreactie normaal is bij mensen met de (geestelijke) problematiek van Gerard. Wanneer er zo veel boetes zijn opgestapeld, heeft het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) het recht om iemand op te pakken. Per boete moet de wanbetaler dan een week in de gevangenis doorbrengen. Dat noemt men een gijzeling.

Zo'n situatie is een grote klap voor iemand die net weer op de eigen benen leert te staan. Bovendien heeft Gerard een baan, die hij vrijwel zeker zou verliezen als hij wekenlang niet zou komen opdagen. Dankzij de inzet van Gerards hulpverleners werd de gijzeling afgewend, '*bij wijze van hoge uitzondering*'. Gerard hoefde niet naar de gevangenis, op voorwaarde dat hij akkoord zou gaan met een betalingsregeling. Helaas was het maandbedrag zo hoog, dat Gerard het bijna niet kon opbrengen. Op zichzelf wonen met deze schuldenlast leek hem uitgesloten. Het RIBW heeft vervolgens deze angst serieus genomen en zijn financiële situatie laten toetsen door een onafhankelijk budgetteringsbureau. Deze heeft bevestigd dat op basis van de prijs van contingent woningen en Gerards inkomen, zelfstandig wonen geen optie is. Volgens de 'zelfredzaamheidsmatrix' is Gerard klaar om uit te stromen, maar met deze extra schuldenlast is het volstrekt duidelijk dat hij op zichzelf kopje onder zou gaan. Dan zou hij terug moeten naar begeleid wonen – een persoonlijk drama, zeker gezien de lange weg. Gerard en zijn hulpverleners zijn nerveus over het vooruitzicht van zelfstandig wonen met zo'n penibele financiële situatie. Hij is bang om terug te vallen in dakloosheid en verslaving. Misschien, zeggen de betrokkenen, is het beter als hij voorlopig bij het RIBW blijft.

Duiding

Het tragische van dit verhaal is dat iedereen liever heeft dat Gerard op zichzelf woont. Het zou een mooi resultaat zijn na jaren solide herstel. Ook voor de samenleving zou het beter zijn. Mensen helpen om weer op eigen benen te komen staan: dat is de filosofie die de overheid wil uitdragen. Natuurlijk moet Gerard verantwoordelijkheid nemen voor zijn eigen daden, maar hier wordt hij wel erg hard aangepakt – zo hard, dat het een lang herstel teniet lijkt te doen.

Een oplossing voor dergelijke situaties is het oprichten van een fonds, dat deze boetes voorschiet. Het fonds kan dan later weer worden gevuld met de uitgespaarde maatschappelijke kosten, zodat het revolverend wordt.

10. Met spoed naar een andere gemeente

Een levensgevaarlijke schoonvader

Fabian is 17 als hij voor het eerst in aanraking komt met het wijkteam. Omdat hij strafbare feiten heeft begaan, heeft hij een dwangmaatregel gekregen en moet hij begeleiding aanvaarden van jeugdreclassering. Begeleiders uit zijn eigen gemeente E. zetten een traject in gang. Maar dan wordt de zaak gecompliceerd: Fabian heeft zijn vriendin geslagen en is doodsbang voor haar vader. Deze schoonvader is verbonden aan motorbende X. en wil zijn voormalig schoonzoon mores leren. Niet zo lang daarvoor is een 16-jarige jongen vermoord. Fabian vreest voor zijn leven. De hulpverleners en de politie schatten in dat die dreiging reëel is. Ze besluiten dat Fabian zo snel mogelijk moet worden ondergebracht in een andere gemeente. Het is vrijdagmiddag en voor het weekend moet een andere plek worden gevonden.

Het lukt de hulpverleners om een plek te vinden waar Fabian terecht kan: het Leger des Heils in gemeente F. kan hem onderdak bieden en begeleiding geven. Het Leger des Heils van gemeente F. is echter geen contractpartij van gemeente E. Dat betekent een forse extra uitgave voor de gemeente E. Het hoofd van de wijkteams overlegt met de wethouder en krijgt van haar de benodigde toestemming. De jongen is voor het weekend veilig.

Nu moet worden bepaald of de jongen bij het Leger des Heils wel op de juiste plek zit. De jongen is onderzocht door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie. Het NIFP maakt geen haast. De uitblijvende diagnose leidt tot een discussie tussen de gemeenten. Fabian is bijna 18. Bij zorg tot 18 jaar geldt dat de woonplaats van de ouders leidend is. Omdat de ouders van Fabian in gemeente E. wonen, betaalt deze gemeente de zorg. Als Fabian zich inschrijft op het adres van het Leger des Heils en hij wordt 18 dan moet gemeente F. die kosten op zich nemen. Alles bij elkaar gaat het om tienduizenden euro's. Gemeente F. wil Fabian pas inschrijven als uit het onderzoek van het NIFP blijkt dat dit inderdaad de juiste behandelplek voor hem is.

Duiding

Het is een conflict waar veel gemeenten die intramurale voorzieningen hebben, mee worstelen. Tot 18 jaar betaalt de gemeente waar de ouders wonen, maar daarna komen de kosten voor rekening van de gemeente waar de instelling staat. Dat maakt dat zij liever alleen tijdelijk onderdak willen bieden. Deze onzekerheid komt de cliënten natuurlijk niet ten goede. Jongens als Fabian hebben juist baat bij zekerheid. Juist het ontbreken van perspectief verergert de problemen. Het is dan ook misgelopen met Fabian in de opvang bij het Leger des Heils.

Inmiddels is Fabian terugverhuisd naar een opvanglocatie in zijn eigen gemeente E. De jongen en het meisje zijn uit elkaar, waardoor ook het gevaar van de schoonvader is verminderd. De onzekerheid over de precieze diagnose blijft bestaan. De uitslag is er nog steeds niet. "Maar," verzucht de teamleider van het wijkteam, "of dat veel uitmaakt weet ik niet, want de informatie over de diagnose hoeven ze niet eens met ons te delen." Voormalig Bureau Jeugdzorg zet nu in op volwassenenreclassering. Daarmee vervalt de betrokkenheid van het wijkteam. En dat is in dit geval eigenlijk een opluchting, want de teamleider is somber over

deze jongen. "Hij is heel agressief en lijkt onverbeterlijk." Maar juist eindeloos rondzeulen en doorverwijzen heeft nog nooit een ingewikkeld geval goed gedaan.

11. Privacy en de strijd over de toegang

Privacy legitimeert wantrouwen

Er is een melding gedaan over het gezin K. te gemeente G. Daarop volgt een onderzoek van de Raad van de Kinderbescherming. De uitkomst daarvan is dat het gezin bereid is om hulp te accepteren. De Raad zoekt contact met de instantie Y. die in de regio verantwoordelijk is voor de toegang tot jeugdzorg en ondersteuning. Instantie Y. geeft namens deelnemende gemeenten beschikkingen af en formuleert de zorgopdrachten. De Raad meldt dat er voor dit gezin ambulante jeugdhulp van een specifieke aanbieder nodig is. De enige informatie die daarbij wordt geleverd, is de naam van de jongen, zijn leeftijd en Burgerservicenummer, en dat er een vader en moeder aanwezig zijn. Dat is alles.

Voor instantie Y. is die informatie erg karig. Zij wil in het kader van de nieuwe uitgangspunten (inschakelen netwerk, eigen kracht) kunnen toetsen of de verwijzing optimaal is. Zij vraagt of de Raad niet wat globaler aan kan geven wat voor soort problematiek speelt in het gezin K. Voor het toewijzen van goede hulpverlening zou dat immers relevante informatie zijn. De Raad weigert dat en is daar principieel in. Dat kan niet, dat mag niet. Privacy.

Al in eerdere kwesties heeft instantie Y. geopperd dat de Raad, als het onderzoek afgerond is, aan het gezin kan vragen of er bezwaren zijn dat de hoofdlijnen van de rapportage gedeeld worden met de instantie die de gewenste hulpverlening op gang brengt. De Raad ziet dat niet als haar taak. Sterker: zij stelt dat haar medewerkers dat niet mogen. Dus moet instantie Y. zelf bellen met de ouders om toestemming te vragen om kennis te nemen van de rapportage van de Raad voor Kinderbescherming.

Vergelijkbare situaties doen zich voor als Jeugdbescherming of een andere gecertificeerde instelling zich bij de toegangspoort meldt met jongeren of gezinnen die hulp nodig hebben. Als het om begeleiding in een gedwongen kader gaat, heeft instantie Y. besloten daar voorlopig geen punt van te maken. Dan beperkt de rol van de toegang verlenende instantie Y. zich om op basis van de summiere informatie een zorgopdracht en een eventuele beschikking af te geven en wordt het advies van bijvoorbeeld Jeugdbescherming snel opgevolgd.

Maar als het vrijwillige hulpverlening betreft wil instantie Y. minder klakkeloos te werk gaan. Anders dan in het gedwongen kader hebben Jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen niet de bevoegdheid om aan te geven *welke* aanbieder er ingezet moet worden, wel *dat* er hulp ingezet moet worden. Zij geven een korte omschrijving van de situatie, een motivatie waarom er hulp nodig is en zo nodig een voorkeur voor een aanbieder die de hulp kan leveren. Instantie Y. kan als 'toegang' hier een eigen afweging maken.

Maar ook hier moet instantie Y. met weinig informatie een beschikking opstellen. En ook hier stuiten ze op de mededeling van de zijde van Jeugdbescherming of andere gecertificeerde instellingen dat verdere uitwisseling van informatie bij wet verboden is. In een instelling is zelfs de waarschuwing afgegeven dat medewerkers die toch gevoelige informatie zouden delen met instantie Y. het risico lopen om zich voor de tuchtrechter te moeten verantwoorden.

Duiding

Het gaat in deze casus om meer dan alleen de vraag wat er nu wel en niet mag volgens de privacyregels. Hoe cruciaal deze regels ook zijn, de ruimte voor een respectvolle omgang is vrijwel altijd groter dan wordt aangenomen. Nogal eens functioneren privacy-argumenten als een soort vesting waarachter professionals zich verschansen om zeggenschap van anderen over hun professionele oordelen buiten de deur te houden. Zij zien de beschikking afgevende en zorgopdracht formulerende instanties (en dus de gemeenten die hun opdrachtgevers zijn) in de eerste plaats als een technische instantie, die formele besluiten neemt, niet als een professionele sparringspartner waarmee men over de meest adequate hulpverleningsinzet in gesprek kan gaan. En zo'n gesprek is sinds de decentralisaties natuurlijk ook niet onschuldig. Want van haar kant heeft de toegang verlenende instantie ook een opdracht: de zorg moet wel veranderen; het moet anders als in het verleden.

Een leidinggevende van instantie Y. formuleert het zo: "Het is zoeken naar een passend antwoord op de vraag in hoeverre wij kunnen varen op het oordeel van de professional. Dat willen wij in de toegang erg graag doen, maar we merken ook dat veel professionals vasthouden aan oude patronen en in onze ogen wel erg makkelijk zorg inzetten en te weinig kijken naar bijvoorbeeld het inzetten van eigen kracht en het mobiliseren van het netwerk. Daarover zouden wij een open gesprek willen voeren, maar met een beroep op privacyregels wordt dat gezamenlijke gesprek ontlopen. Het beroep op privacyregels legitimeert zo onderling wantrouwen, dat zou dus eigenlijk niet moeten."

Vertrouwen is iets wat met personen te maken heeft en altijd valt te organiseren. Dat kan door korte lijnen te creëren. Met geanonimiseerde casuïstiekbespreking gezamenlijk naar elegante vormen van informatie-uitwisseling zoeken. En de uitwisseling op gang brengen met collega-organisaties waar deze problemen zich niet voordoen en men werkbare en legitieme oplossingen heeft gevonden. Daarnaast kan voorlichting worden gegeven over de mogelijkheden van de wetgeving.

12. Het escalatiemodel

Opschalen als het vastloopt

Joost is 12 jaar en vertoont dusdanig agressief en grensoverschrijdend gedrag dat hij thuis niet meer te handhaven is. Zodra de ouders van Joost enige begrenzing, enige regels aangeven, flipt hij totaal en op een gegeven moment staat hij met messen tegenover zijn ouders. Er is al veel hulp ingeroepen, maar echt geholpen heeft het niet. De ouders hebben contact gezocht met het sociaal wijkteam omdat ze niet het gevoel hebben dat er adequate hulp voor Joost wordt geregeld. Onlangs is Joost in behandeling gekomen bij de Jeugd GGZ, waarna hij in overleg met ouders is geplaatst in de crisisopvang.

Daar gaat het snel mis. Na een paar dagen wordt Joost zonder de ouders in te lichten naar huis gestuurd, want door zijn gedrag (bedreiging/dealen/stelen) is hij niet meer te handhaven op de groep. Jeugd GGZ heeft hem wel aangemeld bij een jeugdhulporganisatie die meer toegerust is op de problematiek van Joost. Daar is echter een wachtlijst van 8-10 weken.

Het gevolg is dat Joost weer thuis is komen te zitten, met alle spanningen van dien. De ouders geven na drie weken aan dat ze het echt niet meer trekken en wenden zich tot de sociaal werker van het wijkteam. De sociaal werker zoekt contact met de Jeugd GGZ, maar komt daar geen stap verder. Er blijkt geen diagnose gesteld te zijn in de korte tijd dat hij op de crisisopvang zat. “Sorry, we kunnen nu niets doen”, meldt een leidinggevende van de Jeugd GGZ. Het is wachten op een plekje in de geschikte instelling; het is even niet anders.

In meerdere gemeenten hebben ze voor deze situaties een soort opschalingsmodel ontwikkeld en vastgelegd in een uitgeschreven procedure. Dat als ze er op het uitvoerende niveau niet uitkomen, als de samenwerking stagneert en er geen knopen worden doorgehakt, dat dan de kwestie wordt voorgelegd aan een hoger beslisniveau. En dat uiteindelijk zelfs de wethouder in beweging kan komen. Voor opschaling hoeft het probleem niet eens heel ernstig te zijn; opschaling kan al als partijen in kringetjes om elkaar heen draaien en daarmee suboptimale oplossingen in stand houden.

Maar in het geval Joost is de zaak wel ernstig. De sociaal weker meldt de vastgelopen kwestie aan haar teamleider en die schaalt via de gemeentelijke functionaris op naar Veilig Thuis, dat in de positie is om met spoed een overleg bijeen te roepen met de betrokken vertegenwoordigers van de Jeugd GGZ, Veilig Thuis en de sociaal werker van het sociaal wijkteam. Ook de gemeentefunctionaris is bij de vergadering aanwezig en deze brengt de wethouder, hoewel voor hem nog geen rol is weggelegd, op de hoogte.

In het maatwerkoverleg wordt afgesproken dat Veilig Thuis gaat beoordelen of een gesloten plaatsing (gedwongen) mogelijk is. Dat stagneert opnieuw. Het is inmiddels vrijdag en in overleg met de betrokken instelling blijkt dat een gesloten plaatsing niet kan. Het zou wel kunnen, maar dan moet er eerst een acute crisis plaatsvinden en daar is formeel gezien geen sprake van. De sociaal werker van het wijkteam vindt dit afhouden te gek voor woorden. Alsof het feit dat een jongen van 12 die ernstige gedragsproblemen kent, softdrugs gebruikt en experimenteert met hard drugs en al met messen tegenover zijn ouders heeft gestaan, niet een

soort tikkende tijdbom is. Moet die eerst exploderen voordat er sprake is van een acute crisis? Zij vraagt of de gemeente een stap kan zetten in de richting van deze organisatie. Dat gebeurt. Er wordt contact gelegd met het hoofd plaatsing van de jeugdhulpinstelling waar Joost op de wachtlijst staat, maar deze neemt de telefoon niet op en reageert niet op sms-jes. De wethouder wordt ingelicht van de stand van zaken. Het sociaal wijkteam houdt in het weekend contact met het gezin. Vanuit de gemeente wordt contact gelegd met de jeugdpolitie en zij registeren een aandacht op locatie (AOL) in hun systeem in geval de situatie in het weekend uit de hand loopt.

Direct na het weekend schakelt de gemeente door naar het hoogste niveau. De wethouder is nu stand by. De gemeente zegt in dit geval geen genoegen te nemen met de vanzelfsprekendheid van wachtlijsten en schaalt op naar de directeur van de jeugdhulporganisatie. Deze geeft te kennen dat er bij een acute crisis altijd plaats is. Nog diezelfde dag wordt Joost geplaatst en keert de rust terug in huis. De gemeentefunctionaris gaat met de betrokken instellingen in gesprek om te kijken wat er uit deze geschiedenis geleerd kan worden.

Duiding

Hoezeer de decentralisaties ook uitnodigen tot open samenwerking, in werkelijkheid blijven veel professionals functioneren in de wereld van hun eigen mogelijkheden. Ze doen wat ze zelf moeten doen, maar wat niet kan, kan niet. Ze lopen niet warm voor het oordeel van collega-professionals. De neiging is zelfs om dan nog sneller te berusten in de onwrikbaarheid van formele gegevenheden (wachtlijst, strikte definitie van acute crisis). De decentralisaties hebben gemeenten echter in een positie gebracht dat zij impasses en stagnaties kunnen doorbreken. Ze hebben doorzettingsmacht en steeds meer gemeenten maken daar gebruik van om vastlopende situaties rondom bijvoorbeeld probleemgezinnen te doorbreken.

13. Organiseer vitale coalities

Leren door training te geven

"We hebben de ouders niet direct verteld dat het om risicojongeren ging," zegt Eelco Koot van de Hogeschool Utrecht. "Dat zou alleen maar weerstand oproepen." Het klinkt ook een beetje als een eng idee. We gaan risicojongeren voetbaltraining laten geven aan kleine kinderen om ze weer op het rechte pad te krijgen. Toch is dat precies het idee van het initiatief Trainerskracht dat Stijn Verhagen en Eelco Koot hebben ontwikkeld in samenwerking met V.V. de Meern. Koot heeft zelf jarenlang in het eerste van V.V. de Meern gevoetbald. En op zijn werk richtte hij zich met Verhagen op innovatieve manieren om participatie te bevorderen. Eén en één was drie. Inmiddels zijn er al 17 risicojongeren als trainer aan de slag gegaan. Ze worden daarbij begeleid door studenten van het lectoraat van Stijn Verhagen.

Het is een bijzondere verzameling jongens. Eentje heeft een vorm van autisme (PDD-NOS), eentje is verstandelijk beperkt. Een andere jongen is best intelligent, maar hing toch vooral op straat. Er zijn jongeren die via het Leger des Heils zijn binnengekomen, maar ook een jongen die vanwege gedragsproblemen was weggestuurd bij de jeugdopleiding van F.C. Utrecht. Op het trainingsveld heeft hij zichzelf weer hervonden. Hij heeft zijn gedrag nu zo goed onder controle dat hij een nieuwe kans heeft gekregen in het betaalde voetbal bij Almere City.

Ferdi Vrede werkt als combinatiefunctionaris voor V.V. de Meern. Hij is de schakel tussen de vereniging en alles rond de vereniging, zoals scholen of het project Trainerskracht. Hij geeft toe dat de jongeren in het begin wel eens te laat kwamen. Het zijn niet voor niks risicojongeren. Dat gedrag verandert als ze beseffen dat ze niet de vereniging of hun begeleiders teleurstellen, maar een groep kleine voetballertjes. "En daarin schuilt de crux," zegt Stijn Verhagen: "We zijn niet bezig om die jongeren iets bij te brengen, we geven ze verantwoordelijkheid en daardoor gaan ze zich anders gedragen. Ze groeien in de rol die ze krijgen." Daarmee heeft trainerskracht een fundamenteel andere aanpak dan andere programma's gericht op risicojongeren.

Trainerskracht kent nog een andere innovatie. Een van de beloften van de decentralisatie is om veel beter gebruik te maken van de kracht die in de samenleving schuilt. Voetbalverenigingen zijn daarvan een goed voorbeeld. Maar die staan niet uit zichzelf te trappelen om risicojongeren op te nemen. Dat ze dat in dit geval wel doen, komt deels omdat Eelco Koot een verbindende schakel is tussen de vereniging en het lectoraat, maar ook omdat het project een reëel probleem oplost voor de club. Er stonden veel kinderen uit de VINEX-wijk De Meern op de wachtlijst van de voetbalvereniging. Door het project Trainerskracht kunnen meer kleine voetballers uit de wijk bij de club terecht en is de wachtlijst weggewerkt. Het is dus een win-win project. En toen het project eenmaal liep en de ouders hoorden wat voor jongeren de training gaven, waren ook zij enthousiast.

Duiding

Wijkteams zijn gericht op huishoudens. In het contact met gezinnen wordt wel gekeken hoe zij gebruik kunnen maken van hun eigen kracht. Daarbij wordt vooral gekeken naar familie, buren en vrienden. Er is minder oog voor het netwerk van verenigingen in de buurt, laat staan dat er een verbinding mee ontstaat. Het

voorbeeld van Trainerskracht laat juist zien dat in het smeden van vitale coalities potentie zit. Die coalities ontstaan echter niet vanzelf. Daar moet energie in worden gestoken. Die energie kan niet louter van de sociale wijkteams komen, maar voor hun succes hebben de sociale wijkteams wel nodig dat het gebeurt. Trainerskracht is gefinancierd met een tijdelijke projectsubsidie. Dat maakt het ook kwetsbaar.

In de financiering van het sociale domein zou daarom ook geld kunnen worden gereserveerd voor het versterken van de dragende samenleving, voor het creëren van vitale coalities. Niet voor de duur van een project, maar langdurig. Dat betaalt zich op lange termijn dubbel en dwars terug.

14. Problemen op alle leefgebieden aanpakken

Zeuren en sleuren bij de gemeente

Helena is 23 en moeder van twee kinderen (7 en 5). Helena is opgegroeid op Aruba en via een tante in gemeente H. bij haar broer in gemeente I. terecht gekomen. Ze komt na meldingen bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (tegenwoordig Veilig Thuis) terecht bij een voorloper van het sociale wijkteam. Haar broer zit in de drugs- en wapenhandel. De broer heeft ook vrouwen die voor hem werken als prostituee. Soms nam hij de kinderen mee naar de prostituees. Jeugdzorg vindt het absoluut noodzakelijk dat Helena en de kinderen weggaan bij haar broer.

De generalist van het wijkteam onderzoekt wat er mogelijk is. Zij stuit daarbij direct op bureaucratische belemmeringen. Zij wil dat Helena een urgentieverklaring krijgt voor een woning. Maar Helena heeft geen regiobinding. Ze woonde immers eerst bij haar tante in gemeente H. Het woonprobleem is volgens gemeente I. in gemeente H. ontstaan en dus moet ze voor een zelfstandige woning terug naar de gemeente H. Dat is echter uitgesloten.

Als ze bij haar broer blijft wonen, hangt Helena een uithuisplaatsing voor haar kinderen boven het hoofd. Het is immers volgens Jeugdzorg geen veilige omgeving voor kinderen. Maar ze kan ook niet weg. De regel voor de regiobinding lijkt het te winnen van het welzijn van de kinderen. Zo dreigt er een ongewenste situatie te ontstaan, waarbij de kinderen worden gescheiden van de moeder. Niet goed voor de kinderen en ook nog eens duur. Of toch een urgentiebewijs afgeven?

De generalist blijft de gemeente wijzen op wat zij voor de kinderen de beste oplossing vindt. Zij sleept na lang zeuren en sleuren voor Helena een urgentiebewijs in de wacht. Daarvoor moet ze echter nog meer stappen zetten. Omdat Helena ook schulden heeft, is via de generalist bewindvoering aangevraagd. Het is makkelijker om een huurwoning te krijgen als iemand onder bewind staat, omdat de corporatie dan zeker weet dat de huur binnenkomt. Daar zit wel een keerzijde aan, want het beperken van de risico's van woningcorporaties leidt tot een stijging van het aantal mensen onder beschermingsbewind. En de kosten voor dat bewind zijn weer voor de gemeente, aangezien het betaald wordt uit de bijzondere bijstand.

Helena krijgt vervolgens een woning aangeboden, alleen is deze weer veel te duur. Terwijl de corporatie weet dat de financiële situatie van Helena zeer penibel is. Maar een toegewezen urgentiewoning kan je niet zomaar afwijzen, dat kan je je urgentie kosten. Opnieuw laat de generalist het er niet bij zitten. Het lukt haar om een goedkopere woning toegewezen te krijgen. Vervolgens hebben ze bijzondere bijstand aangevraagd voor de inrichting van de woning. Helena moet daartoe een hele vragenlijst over alles en nog wat invullen. Vreemd, vindt de generalist. De gemeente kent haar inkomensgegevens. Desondanks doet de gemeente er vier weken over om tot een beslissing te komen.

De generalist vindt het jammer dat ze niet zelf kan beslissen over de bijzondere bijstand. In een vorige functie werkte zij bij de sociale dienst, dus ze zou dat makkelijk kunnen. Als zij zelf de beslissing over de bijzondere bijstand had kunnen nemen, dan had zij met de bewoner de woning eerder en zo goedkoop mogelijk

kunnen inrichten met tweedehands spullen. Goedkoper voor de gemeente en prettiger voor de bewoner. Helaas had zij dat mandaat niet.

Helena is erg gemotiveerd om te gaan werken. Doordat ze nu een eigen woning heeft, kan dat ook. Ze hoeft niet meer bang te zijn dat de kinderen met onwenselijke situaties in aanraking komen. Juist omdat de generalist zo’n vertrouwensband met haar had opgebouwd, kon zij haar ook motiveren om bij aan de slag te gaan op een werkervaringsplek van de sociale werkvoorziening. Helena werkt nu in de catering.

Toen ze daar aan de slag ging diende zich nog een nieuw probleem aan. Voor een delict dat ze in 2013 had gepleegd, werd ze nu veroordeeld tot een taakstraf van 30 uur. Voor Helena was dat zo lang geleden dat ze vergeten was dat dit haar nog boven het hoofd hing. De generalist heeft kunnen regelen dat die taakstraf ook bij de sociale werkvoorziening wordt uitgevoerd. Zo komt haar re-integratie naar werk niet in gevaar. Na de zomer gaat ze 7 uur per dag werken en komt er opvang voor de kinderen. En er is uitzicht op uitstroom naar betaald werk. Juist doordat de problemen op alle levensgebieden zijn aangepakt, heeft Helena niet een stap vooruit gezet, maar een reuzensprong gemaakt. De generalist heeft door het ontstane vertrouwen zelfs een gesprek kunnen voeren over anticonceptie. Helena wil zich verder ontwikkelen en niet opnieuw zwanger worden.

Duiding

De generalist van Helena verdient het om hier in de schijnwerpers te staan. Zij maakt de belofte van de drie decentralisaties waar, dat de problemen op meerdere leefgebieden in hun samenhang worden aangepakt. Een specialist die tot taak heeft haar aan het werk te helpen, zou nooit zo ver zijn gekomen. De generalist moet wel de strijd durven aangaan met diverse overheidsinstellingen om de problemen daadwerkelijk integraal te kunnen aanpakken.

Vier en deel de successen als die van deze generalist. Dat inspireert anderen om vast te blijven houden aan de meest optimale oplossing.

15. Gemeente werkt zichzelf tegen

Vastgoedbeleid dwarsboomt participatie

Donderdag 18 juni moest Samar Shalaan, oprichtster van de Vrouwenbazaar in de Van der Pekbuurt in Amsterdam-Noord, bij de afdeling vastgoed van de gemeente de sleutel inleveren van de ruimte die zij de laatste twee jaar had gehuurd om vrouwen in de buurt meer perspectief te bieden. Ze kon de 1500 euro per maand die de ruimte moest opleveren niet meer opbrengen. Sinds 2014 hield Jesse Bos daar eens per week een spreekuur als 'ombudsvrouw', om advies te geven over problemen van vrouwen en gezinnen in de buurt. Over de sluiting schreef zij een ingezonden brief in *Het Parool*:

'Het afgelopen jaar heb ik een boeiend inkijkje gekregen in de leefwereld van groepen vrouwen in de buurt en de activiteiten die de Vrouwenbazaar probeerde op te zetten in een van de armste en moeilijkste buurten van Amsterdam. Ik was verbijsterd dat een kleine groep bewoners het lange tijd zonder subsidie voor elkaar kreeg dit enorme maandelijkse bedrag op te brengen voor de huur van het oude speeltuingebouw. Ik zag ook hoe in deze buurt groepen volstrekt met de ruggen naar elkaar toe leven, geïsoleerd van de fantastische ontwikkelingen die zich voltrekken langs de rand van deze buurt aan het IJ en zelfs in de Van der Pekstraat zelf, waar de markt nieuwe levendigheid en mooie initiatieven brengt. Voor het eerst ging onlangs een groep vrouwen uit de buurt naar Eye, waar films van Arabische vrouwelijke regisseurs te zien waren, omdat ze een vrijkaart hadden gekregen. Wat een belevenis!

Maar nu is de ruimte gesloten. Sinds het vastgoed per 1 januari naar de centrale stad is overgeheveld, wordt 'orde op zaken gesteld'. De Vrouwenbazaar had een keer de huur te laat betaald, en ofschoon er op dat moment geen achterstand was, kreeg ze eind januari te horen dat de huur was opgezegd. Met de moed der wanhoop zochten ze een advocaat en vochten ze de beslissing aan, maar tegen de tijd dat de uitspraak kwam, was het perspectief vervlogen en waren de schulden opgelopen. Dat betekende einde oefening.

Intussen had een groep bewoners die dit niet kon aanzien de koppen bij elkaar gestoken en een interim-bestuur samengesteld van een buurtvereniging (i.o.) van gebruikers van de ruimte. Er kwam een plan van aanpak om te proberen tot een doorstart te komen. Tot voor kort stond eigenlijk nog niets op papier van wat bij De Vrouwenbazaar allemaal gebeurde: huiswerkbegeleiding, jongerenbijeenkomsten, eettafel voor ouderen in de buurt, Nederlandse les, Arabische les, ontbijtbijeenkomsten met vrouwen die weinig het huis uit komen, discussiebijeenkomsten over radicalisering en opvoeding, een schoonmaakploeg bestaande uit kinderen, feesten, rots-en-waterbijeenkomsten, de maandelijks bazaar op zondag, de acties van buurtvaders, etc. Kleinschalig, maar belangrijk.

Maar wat niet op papier staat, bestaat niet. (...) Samar kreeg een rekening voor achterstallige huur en kreeg te horen: 'De deur gaat op slot, er wordt gezocht naar een nieuwe beheerder voor het pand.' Bovendien schijnt het gebouw niet te voldoen aan allerlei formele eisen, dus voorlopig gebeurt er waarschijnlijk niets. Het stadsdeel zoekt naar oplossingen, maar heeft nog nauwelijks middelen in handen. De afdeling vastgoed van de gemeente Amsterdam heeft zijn opdracht: vastgoed moet marktconform en volgens alle regels verhuurd worden. Mijn enige

hoop is nog dat bewoners eindelijk elkaar zullen vinden, en zich samen zullen verzetten tegen dit beleid: de ruimte moet een maatschappelijke functie houden, waar bovengenoemde activiteiten kunnen worden voortgezet en in handen blijven van bewoners zelf. De buurt heeft het hard nodig!'

Duiding

Nogal eens lijken gemeenten met een dubbele tong te spreken. Op het ene moment schrijft en spreekt de (ene afdeling van de) gemeente over de participatiesamenleving, over de sturende en verantwoordelijke rol van eigen kracht en eigenaarschap van bewoners. Maar op een volgend moment schrijft en spreekt de (andere afdeling van de) gemeente dat het maatschappelijk vastgoed wel geëxploiteerd moet worden op een wijze die meteen een probleem opwerpt voor initiatieven van bewoners die gebruik willen maken van deze ruimten. De eerste zorg voor hen is dan niet meer de organisatie van hun activiteiten, maar de vraag hoe brengen we de huur op en waar kunnen we daar (vaak bij de gemeente) subsidie voor krijgen. Het gemeentelijk vastgoedbeleid is daarbij een remmende factor op het participatiebeleid en de gemeente is niet in staat om op een weldoordachte wijze deze twee domeinen met elkaar in verband te brengen. De ene afdeling leeft in een totaal andere wereld dan de andere.

Ga als gemeente op zoek naar de condities op basis waarvan je de participatiesamenleving wilt inrichten. Bijvoorbeeld hoe het maatschappelijk vastgoedbeleid stimulerend kan zijn in het bevorderen van 'eigen kracht'. Stel je open voor de gedachte dat de waarde die bewoners met elkaar kunnen realiseren door het gebruik van voorzieningen zich niet direct in klinkende munten omzet, maar wel degelijk financiële betekenis heeft omdat die waarde substantieel kan bijdragen aan het streven om op het sociale domein de uitgaven te beheersen.

16. “Slapende Wajongers”

Gedwongen inactief door regels UWV

Rob is een jongen van 25 jaar die thuis zit. Hij werkt niet, hij heeft weinig sociale contacten en heeft een Wajong uitkering. Rob is zwak begaafd, maar woont zelfstandig. Tot zijn 18e jaar had hij elf verschillende hulpverleners/organisaties die bij hem betrokken waren (ook vanuit het gedwongen kader). Toen hij meerderjarig werd, heeft hij de meeste hulpverlening afgesloten (hulpverleningsmoe), met uitzondering van ambulante woonbegeleiding. Voor het beheer van zijn financiën heeft hij een bewindvoerder (vader), waardoor hij schuldenvrij is.

Toen Rob op zijn 16e vanaf het praktijkonderwijs uitstroomde naar de arbeidsmarkt heeft hij wisselende werkgevers gehad. Op zijn 18e kreeg hij een Wajong uitkering en vond betaalde arbeid vanuit een re-integratietraject bij een voormalige fietsenfabriek in zijn gemeente. Hij had het naar zijn zin en werkte hier een aantal jaren naar tevredenheid. Tot het bedrijf door een uitslaande brand verwoest werd. Rob kwam thuis te zitten. Tot 2014 heeft hij vervolgens thuis gezeten (ruim twee jaar).

In die twee jaar thuiszitten heeft hij een netwerk aan ‘foute’ vrienden opgebouwd. Ook was zijn dag- en nachtritme volledig weg. Hij gebruikte structureel alcohol en drugs. Hij hield de deur dicht voor de ambulante woonbegeleiding, kwam zijn afspraken niet na en het contact met zijn ouders verwaterde. Brieven van het UWV (evenals andere poststukken) verdwenen ongeopend in de prullenbak.

In het voorjaar van 2014 kwam hij in beeld bij een jongerenwerker. Gezamenlijk stelden ze een plan op om ‘orde op zaken’ te stellen. De jongerenwerker nam contact op met het UWV. In de afgelopen jaren was er geen contact geweest tussen Rob en het UWV. Zijn eerdere contactpersoon was al enige tijd niet meer werkzaam voor het UWV. In overleg met Rob, de jongerenwerker en het UWV werd afgesproken dat Rob vrijwilligerswerk met behoud van uitkering mocht doen bij een plaatselijk camping. Voornaamste doel was een vorm van zinvolle dagbesteding, waarbij Rob weer leerde om in een gezond dag- en nachtritme te komen. Het traject was succesvol. Naast het opbouwen van een gezond dag- en nachtritme werd in de vrijetijdsbesteding, met ondersteuning van de jongerenwerker, ingezet op een gezonde leefstijl. Rob zette zijn ‘foute’ vrienden aan de kant, kreeg grip op zijn alcohol- en drugsgebruik, herstelde het contact met zijn ouders en liet de ambulante woonbegeleider weer structureel binnen.

In augustus 2014 werd het vrijwilligerswerk afgerond en Rob solliciteerde via de banenmarkt en werkkrant van het UWV naar vacatures. Elke sollicitatie liep uit op een teleurstelling. Langzaam gleed Rob terug in ‘oude gewoontes’. Het UWV kon slechts ondersteuning bieden bij het solliciteren, verder niets. In november 2014 trok de jongerenwerker aan de bel en vond wederom vrijwilligerswerk voor Rob. Het UWV ging schoorvoetend akkoord, maar gaf aan dat er wel uitzicht op een betaalde baan moest zijn. Het vrijwilligerswerk was bij een non-profit organisatie, uitzicht op een betaalde functie was er niet. Hij kreeg een kleine kilometervergoeding, waardoor hij gekort werd op zijn uitkering. Toch ging Rob aan het werk, aangezien duidelijk was dat hij anders terug zou vallen. Na moeizaam overleg en contact met het UWV moest Rob in februari 2015 stoppen met zijn vrijwilligerswerk en werd hij aangemeld voor een Sociaal Activerings Traject van het UWV.

Het is inmiddels juli 2015 en Rob heeft nog steeds geen plek. Door centrale financiering van het Activeringstraject door het UWV bleek het re-integratiebureau (nog) niet betaald. Hierdoor werd het traject pas twee maanden later gestart. Rob doet zijn stinkende best om gemotiveerd te blijven, maar de realiteit is dat hij nog steeds thuis zit.

Duiding

Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn moeilijk te plaatsen en de toeleiding naar betaalde arbeid is een proces van een lange adem. Het nieuwe werken vergt een 'out of the box' mentaliteit en een flexibele instelling die conflicteert met de soms 'rigide' en gekaderde regels van het UWV. Het doel - Participatie en toeleiding naar duurzame arbeid - wordt hierbij uit het oog verloren, terwijl door relatief simpele (goedkope) en praktische acties, zoals een kilometervergoeding of duurzaam vrijwilligerswerk, de slagingskans van het traject groter wordt

17. Bijstand en regels

Aan welke knoppen moet je draaien?

Floris is een jongen van 21 jaar. Hij leidt een moeizaam leven. Floris is een aantal jaren geleden gestopt met zijn Havo-opleiding en leidt sindsdien een zwervend bestaan. Hij heeft zelfs een tijdje in een tent gewoond op een grasveld aan de rand van het dorp. Ook bivakkeerde hij veelvuldig in de hal van het gemeentehuis. Hij is al een aantal jaren in beeld bij de gemeente vanwege de leerplicht. Verder is hij in beeld bij de jongerenwerker van de lokale welzijnsorganisatie, die hem een beetje begeleidt. Hij heeft een zeer slechte relatie met zijn ouders. Vorig jaar is dit geëscaleerd en heeft hij zijn vader met een mes gestoken.

Om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien heeft Floris een bijstandsaanvraag gedaan. Het uitkeringsproces is een weg vol obstakels. Zo moet er een (woon)adres zijn. Floris heeft geen of slecht contact met zijn ouders, dus daar wonen is geen optie. Hij woont nu bij de ouders van een vriend in huis, maar dit is eindig. Ze willen hem niet zomaar op straat zetten, maar op korte termijn zal hij daar toch weg moeten.

Eerste stap voor de gemeente is het regelen van huisvesting. De gemeente heeft geen daklozenopvang. Een oplossing zou kunnen zijn dat de gemeente tijdelijk een woning gaat huren voor hem. Bijvoorbeeld in het kader van de WMO als alternatief voor "begeleid wonen". Of vanuit de bijzondere bijstand, eventueel als aanvulling tot de alleenstaandennorm.

Floris is gemotiveerd om te beginnen met de opleiding HAVO / VAVO sprint bij het ROC. Ook om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Hij kan daarvoor een tegemoetkoming in de studiekosten van DUO ontvangen van €375,- per maand. Maar studiefinanciering is volgens de Participatiewet een voorliggende voorziening, waardoor de algemene bijstandsuitkering moet worden stopgezet.

Normaal gesproken zou Floris in z'n eigen inkomen moeten voorzien, maar dat is juist het probleem. Werk vinden en behouden lukt steeds niet. De tegemoetkoming van DUO is niet toereikend, daar kan hij de huur niet van betalen. De oma van Floris is wel in beeld en wil financieel bijdragen met ongeveer €100,- à €200,- per maand. Oma betaalt op dit moment ook de zorgverzekering.

De laatste stand van zaken is dat hij is begonnen met de sprint-Havo en dat hij nog inwoont bij de ouders van zijn vriend. Zijn bijstandsuitkering is stopgezet. De gemeente biedt ondersteuning bij het vinden van geschikte woonruimte. Mocht dit lukken dan is de volgende stap de eventuele financiële ondersteuning. Een andere overweging is het inzetten van (woon-)begeleiding. Dit moet hij dan wel accepteren. De begeleiding is waarschijnlijk nodig voor de structuur, de administratie en het voorkomen van overlast. En belangrijk is natuurlijk het volhouden van de opleiding.

Duiding

Deze casus is een voorbeeld waarbij er een soort cirkel is ontstaan die moet worden doorbroken. Een wijkteammedewerker heeft diverse keuzemogelijkheden als aanknopingspunt c.q. start van een traject. Eerst een woning regelen? Eerst de

opleiding regelen? Inzetten op werk en re-integratie? Hoe een inkomen regelen? Onderzoek laten doen naar problematiek van Floris ("diagnose")? Is (Wmo-) begeleiding nodig en zo ja in welke vorm? Uiteindelijk is het een mix van ondersteuningsinstrumenten die volgtijdelijk of gelijktijdig moeten worden ingezet.

De casus is daarmee een voorbeeld van een geïntegreerde 3D-brede blik voor een maatwerkoplossing. De mogelijkheden zijn aanwezig. De problematiek in deze casus bevindt zich in een grijs gebied waarbij bijzondere bijstand, re-integratie en Wmo-begeleiding bij elkaar komen. Het kost echter veel tijd en vergt de nodige motivatie van de betrokkenen. De mate van dienstverlening, het persoonlijk contact, de benodigde tijdsinvestering en de financiële mogelijkheden van de gemeente, zijn factoren die mogelijk meer bepalend zijn voor een succesvolle ondersteuning dan juridische mogelijkheden of belemmeringen.

BIJLAGE II

Overzicht gesprekspartners leden TSD[13]

• Mevrouw A. van der Aa	Gemeente Boxtel
• De heer F. van Abbema	zelfstandig adviseur
• Mevrouw T. Abma	Vumc
• De heer J. Akse	Vereniging van Drentse Gemeenten
• Mevrouw S. Alders	Gemeente Zeist
• Mevrouw R. van Altena	Gemeente Zaanstad
• Mevrouw T. Ariaans	Gemeente Nijmegen
• Mevrouw S. van Arum	Movisie
• De heer M. van de Beek	Gemeente Leeuwarden
• Mevrouw L. Belonje	USG People
• De heer M. van den Berg	Tzorg
• Mevrouw P. Bieringa	BNG Bank
• De heer C. Blaauw	Gemeente Groningen
• De heer P. Blokhuis	Gemeente Apeldoorn
• De heer H. de Boer	Cooperatie Amaryllis
• Mevrouw T. de Bloois	Gemeente Delft
• De heer L. van Borssum Waalkes	Roads
• De heer J. van den Bos	Inspectieraad, inspectie SZW
• De heer J. Broumels	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
• Mevrouw P. van der Brug	UWV
• Mevrouw E. de Bruin	Gemeente Leeuwarden
• De heer S. Bruinsma	Gemeente Leeuwarden
• De heer E. van der Burg	Gemeente Amsterdam

[13] Het betreft hier een overzicht van alle gesprekspartners sinds het aantreden van de commissie. Vertegenwoordigers van departementen, VNG, IHLZ en TAJ zijn hierin niet opgenomen, evenals personen/organisaties die het secretariaat van de TSD heeft gesproken.

• Mevrouw R. van Cadsand	Gemeente Utrecht
• De heer F. Candel	Intermetzo
• De heer P. de la Chambre	's Heeren Loo
• De heer S. Czyzewski	Antes
• De heer N. Dam	Bureau HHM
• De heer E. Damen	Cordaan
• Mevrouw E. Dansen	Gemeente Gorinchem
• De heer J. Deuten	zelfstandig adviseur
• Mevrouw H. van Diermen	Spirit jeugd- en opvoedhulp
• De heer M. van Eck	ActiZ
• De heer B. Eigeman	Programma Betrouwbare Publieke Gezondheid
• De heer J. Eigeman	zelfstandig adviseur
• De heer A. Ekhart	Gemeente Leeuwarden
• Mevrouw H. Engels	Gemeente Deventer
• De heer R. den Uyl	Radar
• De heer A. Faro	Gemeente Gorinchem
• De heer M. Fluitman	Gemeente Zeist
• De heer J. Fraanje	Gemeente Boxtel
• De heer H. Freije	Gemeente Gorinchem
• De heer B. Frings	Gemeente Nijmegen
• De heer G. Frische	Gemeente Echt-Susteren
• Mevrouw H. Garmouhi	Buurt M/V
• De heer L.J. Gebben	Gemeente Barendrecht
• Mevrouw J. Geel	GGZ Nederland
• De heer T. Gelissen	Gemeente Brunssum
• De heer D. Giltay Veth	DGV Creatieve Impulsen BV
• Mevrouw C. Graafland	Gemeente Zeist
• De heer T. Groeliker	Gemeente Nijmegen

• De heer G. Groeneveld	Bizob
• De heer R. de Groot	Gemeente De Wolden
• Mevrouw M. Haagh	Gemeente Breda
• De heer R. Hartogh Heys	Gemeente Deventer
• Mevrouw T. Heeren	GGz Centraal
• De heer A. Hendrikse	Zelfstandig adviseur
• De heer D. Hettinga	Reik
• De heer A. Hiemstra	Gemeente Hoogeveen
• De heer P. Hilhorst	Publicist / ondernemer
• Mevrouw M. van den Hoed	Samenwerkingsverband Sociaal Domein Friesland
• De heer W. Hoven	Significant
• De heer W. van Ittersum	Gemeente Utrecht
• De heer S. Jansen	Gemeente Zeist
• Mevrouw L. Jansz	Gemeente Zeist
• De heer J. de Jonge	Gemeente Vlissingen
• De heer H. de Jonge	Gemeente Rotterdam
• De heer L. Jongen	Gemeente Kerkrade
• De heer S. Jongepier	Gemeente Middelburg
• Mevrouw M. Jongerius	Gemeente Utrecht
• De heer E. Jongsma	Algemene Rekenkamer
• De heer Z. Jongstra	TSN
• De heer W. Juurlink	Alliade
• De heer H. Kamps	Jeugdzorg Nederland
• Mevrouw K. Kervezee	Commissie innovatie zorgberoepen en opleidingen
• De heer J. Kleijburg	Gemeente Almere
• De heer S. Klein	Gemeente Amsterdam
• De heer J. Klienbannink	Gemeente Súdwest-Fryslân
• Mevrouw L. van der Kooij	Gemeente Haarlem

• De heer H. Kouwenhoven	Cordaan
• De heer W. Kooistra	Gemeente Opsterland
• Mevrouw C. Kroezen	Gemeente Amsterdam
• De heer M. de Krosse	CIZ
• De heer H. van der Laan	Gemeente Noordenveld
• De heer L. Lablans	CNV
• De heer J. van der Lans	Publicist / ondernemer
• Mevrouw B. Lahuis	Karakter Kinder- en Jeugdpsychiatrie
• Mevrouw M. van Leeuwen	Gemeente Zoetermeer
• De heer W. van Leeuwen	Gemeente Utrecht
• Mevrouw G. Leijenhorst	Gemeente Zeist
• De heer R. Liefers	Samenwerkingsverband Sociaal Domein Friesland
• Mevrouw K. Louwes	Berenschot
• Mevrouw L. Lubberman	BMC
• De heer L. Manders	Samenlevingswerk / De Zuiderling
• Mevrouw L. van Meeteren	Hilverzorg
• Mevrouw M. Middendorp	Gemeente Alphen a/d Rijn
• Mevrouw A. Mikulic	Deloitte
• De heer J. Muller	Stichting Arkin
• Mevrouw E. Nicolai	Reik
• De heer G. van Nijendaal	Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)
• Mevrouw I. Nooijen	Gemeente Dalfsen
• De heer J. van den Oever	Fundis
• De heer A. Ogink	KPMG Plexus
• De heer J. Olthof	Gemeente Zaanstad
• De heer J. Onland	Gemeente Eindhoven
• Mevrouw M. van Oostveen	Gemeente Deventer
• De heer M. van Oosterhout	Gemeente Drimmelen

• Mevrouw B. den Outer	JB Lorenz
• De heer R. Paas	Divosa
• De heer F. Paling	UWV
• Mevrouw M. Pauwels	Gemeente De Wolden
• De heer B. Peek	Stichting De Grasboom
• De heer P. Pennekamp	Inspectieraad
• De heer P. Poortvliet	Gemeente Vlissingen
• Mevrouw C. Rijsdijk	CuraMare Middelharnis
• Mevrouw J. Santema	Gemeente Súdwest-Fryslân
• Mevrouw M. Schonewille	Vilans
• De heer G. Schonfeld	Gemeente Boxtel
• Mevrouw R. Schoorl	Movisie
• Mevrouw J. de Schutter	Tzorg
• De heer A. Smit	Gemeente Assen
• Mevrouw M. Smitsmans-Burhenne	Gemeente Roermond
• Mevrouw W. Springeling	Porthos
• Mevrouw M. Stadlander	
• De heer G. Sterkenburg	Gemeente Almelo
• Mevrouw A. Steverink	Gemeente Boxtel
• De heer K. Stoter	Verian
• De heer D. Stuurman	Gemeente Zaanstad
• De heer J. Telgen	Universiteit Twente
• De heer T. Thissen	UWV WERKbedrijf
• Mevrouw T. Tom	Gemeente Utrecht
• De heer W. Touw	KPMG Plexus
• De heer M. van der Vaart	Gemeente Zeist
• De heer A. Vader	Gemeente Vlissingen
• De heer J. Varkevisser	Gemeente Zeist

• Mevrouw M. Vennevertloo	Algemene Rekenkamer
• Mevrouw A. Verblakt	Gemeente Sittard-Geleen
• Mevrouw H. Verhoef	Gemeente Gorinchem
• Mevrouw R. Verhoeven	Gemeente Boxtel
• De heer A. Visser	Algemene Rekenkamer
• Mevrouw H. Vlieg	Gemeente Assen
• De heer G. van der Vlies	Gemeente Hendrik Ido Ambacht
• Mevrouw M. Voogt	Gemeente Almelo
• De heer G. Vos	Gemeen Hoogeveen
• De heer R. van Vugt	Deloitte
• Mevrouw M. Wagenmakers	Vereniging van Friese Gemeenten
• De heer J. Wallage	Raad voor het Openbaar Bestuur
• De heer S. van de Weerd	Gemeente Rotterdam
• De heer J. Weggemans	Gemeente Enschede
• De heer P. Wesdorp	What Works BV
• De heer N. van Wijk	Gemeente Rotterdam
• De heer A. Willems	Gemeente Maastricht
• De heer J. Wisse	Gemeente Vlissingen
• De heer A. Witlak	Kafkabrigade
• Mevrouw K. Zeeman	Stichting Humanitas
• De heer D. Zijlmans	EY
• De heer P. van Zutphen	Gemeente Heerlen
• De heer R. Zwart	Verian